Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento



Organizador
André de Mello e Souza

ipea

Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Adenina
Timina
Citosina
Guanina
Cadeia de Fosfato

Organizador
André de Mello e Souza

ipea

Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Adenina
Timina
Citosina
Guanina
Cadeia de Fosfato

Organizador
André de Mello e Souza

ipea

Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento / organizador: André de Mello e Souza. – [Brasília]: Ipea, 2014.
277 p. : il., gráfs. color.

Inclui Bibliografia
ISBN: 978-85-7811-223-3

1. Cooperação Internacional. 2. Cooperação Técnica. 3. Relações Internacionais. 4. Ajuda para o Desenvolvimento. 5. Política Exterior. I. Souza, André de Mello e. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 327.17

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) tem se tornado tema de crescente complexidade e importância em um mundo contemporâneo globalizado, onde as desigualdades se fazem mais visíveis, e a provisão de bens públicos, mais premente. Países emergentes, assim como organizações intergovernamentais, empresas e organizações da sociedade civil têm passado a desempenhar um papel mais relevante e autônomo nesta cooperação, e contribuído para redefinir seus princípios e práticas. Dada a persistência dos desafios do desenvolvimento global, impõe-se a construção de um arcabouço institucional inclusivo que sirva para harmonizar tais princípios e práticas, com base nos quais a agenda pós-2015 possa ser acordada.

A CID brasileira, embora remonte aos anos 1970, experimentou considerável aumento no século XXI no que se refere a gastos e países beneficiários, conformando importante instrumento de política externa.

Esta publicação soma-se às contribuições do Ipea para o estudo da CID, as quais incluem seu mapeamento no Brasil por meio dos relatórios da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), bem como a realização de análises sobre suas diversas dimensões. Em um momento de profundas transformações da CID, o livro busca repensá-la em três partes que abordam sua história, seus atores, e estudos de caso.

Sergei Suarez Dillon Soares
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

PREFÁCIO

A cooperação representa uma importante categoria operacional da política externa brasileira. Este foi o motivo central da transferência, para o Itamaraty, de toda a responsabilidade nesta área, por meio da criação, em setembro de 1987, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Até então, a cooperação técnica tinha um comando duplo: por um lado, exercido pela Divisão de Cooperação Técnica do Itamaraty; por outro, pela Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin), da Secretaria do Planejamento (Seplan) – antigo nome do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Enquanto a Subin desempenhava as funções técnicas (prospecção, análise, aprovação e acompanhamento de projetos), a divisão se encarregava dos aspectos políticos da cooperação. O motivo principal desta dualidade consistia no fato de a vertente primordial da cooperação ser a que o Brasil recebia de diversos países desenvolvidos, sobretudo da Alemanha e da França. O apoio do Ipea era decisivo àquela altura, inclusive pela cessão à Subin de profissionais de alto nível. Havia então uma quantidade crescente de programas e projetos de cooperação oficial de que o Brasil era beneficiário, e países e organismos internacionais, doadores. Fazia-se necessário, dado o expressivo volume de recursos externos postos à disposição de numerosas instituições brasileiras, compatibilizar a demanda às diretrizes e prioridades definidas pelo governo, também nos níveis estadual e municipal. Porém, este tipo de cooperação foi diminuindo à medida que o Brasil era crescentemente *graduado* da condição de país em desenvolvimento, e por isso não mais elegível para receber tais aportes nos padrões até então praticados.

Por sua vez, o Brasil estava cada vez mais capacitado a fornecer cooperação técnica em áreas como construção de habitações populares, saneamento, combate à Aids, ensino básico e agricultura, entre outras. Os países-alvo eram especialmente os da África e os da América Latina. Perdia-se assim, cada vez mais, a conexão com as ações governamentais internas, e multiplicavam-se os aspectos de relações internacionais do Brasil. Nada mais natural, portanto, que a incumbência destes programas fosse inteiramente concentrada no Ministério das Relações Exteriores, efetuando então esta transição. Para conferir maior agilidade à operação, criou-se uma agência especializada, a ABC, que contou em sua época formativa com grande apoio do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD).

Após ter sido o último secretário da Subin, tornei-me o primeiro dirigente da nova agência. Foi inicialmente uma tarefa delicada, porque incluía a incorporação de numerosos profissionais de elevado gabarito oriundos da Seplan a uma

instituição como o Itamaraty, que sempre atuou exclusivamente com funcionários de seu próprio *staff*. Mas gradualmente esta transição completou-se, e hoje a ABC atua com desenvoltura na cooperação Sul-Sul em todos os continentes. A estrutura operacional da agência e a composição de seu quadro de recursos humanos e de sistemas gerenciais foram progressivamente adequadas ao expressivo crescimento dos programas de cooperação horizontal do Brasil, os quais se ampliaram muito em termos de países parceiros atendidos, projetos implementados, e recursos efetivamente desembolsados. Hoje, a Agência Brasileira de Cooperação conforma uma categoria operacional de indiscutível relevância para nossa política externa.

Luiz Felipe Lampreia
Primeiro Diretor da Agência Brasileira de Cooperação (1987-1989)
Ministro das Relações Exteriores (1995-2001)

CAPÍTULO 1

REPENSANDO A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

André de Mello e Souza[1]

1 AS TRANSFORMAÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (CID)

As origens da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) remontam a um mundo do pós-Guerra composto pelos países ocidentais capitalistas, os países do bloco comunista, e um conjunto de países que ficou conhecido como terceiro mundo, muitos dos quais ainda se encontravam em um contexto de descolonização e dependiam de assistência externa para sustentar suas economias e a construção de suas instituições nacionais. A partir dos anos 1960, os países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – cujas origens remontam à CID na forma do Plano Marshall –, passaram a ser conhecidos como doadores tradicionais, conquanto os países do chamado terceiro mundo – ele mesmo um grupamento altamente heterogêneo – eram identificados como recipiendários.

A CID contemporânea apresenta-se como muito mais complexa e multifacetada, de forma que o uso das categorias e grupamentos de atores do período pós-Guerra tornou-se cada vez menos apropriado. Nas últimas décadas, alguns países deixaram de ser recipiendários para se tornar doadores, enquanto outros se tornaram ao mesmo tempo doadores e recipiendários. Simultaneamente, organizações não governamentais, fundações e empresas multinacionais passaram a desempenhar um papel de crescente relevância na CID, conforme demonstrado por Bruno Ayllón no capítulo 4 deste volume. A pletora de categorias atualmente empregadas, que incluem países de renda média, países intermediários, economias emergentes, doadores emergentes, BRICS, G-20, CIVETS, MINTS, sociedade civil global, atores não estatais, terceiro setor, atores privados, entre outros, evidencia a confusão e a carência de uma definição clara dos novos atores da CID.

1. Coordenador de Estudos em Governança e Instituições Internacionais da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

Em particular, a dicotomia entre doadores e recipiendários é claramente insuficiente para dar conta dessa crescente complexidade da CID. Por um lado, alguns países em desenvolvimento concedem volume maior de recursos para CID em determinados anos que alguns dos menores países do CAD – em que pesem diferenças de definição e mensuração (Di Ciommo, 2014, *table* 1). Países como a Arábia Saudita, o Kuwait e os Emirados Árabes, que ocupam altas posições em *rankings* de renda *per capita*, ainda participam do G-77. Países menores e que dificilmente podem ser considerados emergentes, como o Equador e Honduras, também oferecem CID. Por outro lado, o Japão e a Austrália têm recebido assistência de inúmeros países em desenvolvimento, inclusive de alguns dos mais pobres, como o Afeganistão, a Somália, o Haiti e a Papua Nova Guiné (Besharati, 2013, p. 6-7). Por fim, o orçamento anual de algumas das maiores organizações não governamentais (ONGs) transnacionais, incluindo Care, Catholic Relief Services, Médicos sem Fronteiras, Oxfam, e World Vision excedem US$ 500 milhões, superando a assistência para o desenvolvimento de diversos países da OCDE (Buthe, Major e Mello e Souza, 2012, p. 572).

Portanto, uma nova realidade política e econômica gerou desafios para o entendimento e o estudo da CID, o mais fundamental destes sendo provavelmente de natureza conceitual. O conceito de *assistência*, tradicionalmente empregado nos países desenvolvidos, é usualmente preterido pelos países do Sul em lugar de *cooperação*. Ao contrário de *assistência*, *cooperação* implica uma relação de benefícios mútuos, horizontalidade e maior participação e controle local dos recursos; e serve ao propósito político de distinguir o fenômeno que ocorre no âmbito Sul-Sul daquele verificado há mais tempo e em extensão maior no âmbito Norte-Sul. Pela mesma razão, em vez de empregar os conceitos *doador* e *recipiendário*, os países do Sul fazem referência aos países envolvidos na cooperação para o desenvolvimento como *parceiros*. Além disso, a Cooperação Sul-Sul (CSS) seria distintamente caracterizada pela ausência de condicionalidades sociais, ambientais, de governança e direitos humanos; e seria orientada pela própria demanda dos países parceiros. De uma forma geral, Sachin Chaturvedi (2012, p. 23) considera que enquanto a assistência para o desenvolvimento Norte-Sul é guiada pelo princípio filosófico da filantropia e do altruísmo, a CSS é guiada pelo princípio dos benefícios mútuos.

A própria natureza da CID tem sido fundamentalmente questionada. De fato, não há arcabouço conceitual minimamente aceito que permita estabelecer critérios para distinguir a CID de outros tipos de cooperação, como a militar, e dos empréstimos, refinanciamentos de dívidas, exportações de serviços ou investimentos estrangeiros diretos. A definição de Oficial Development Assistance (Assistência Oficial ao Desenvolvimento – ODA) adotada pelo CAD e discutida por Carlos Milani no capítulo 5 deste volume, que supostamente visa restringir esta assistência a ações cuja motivação primordial seja o desenvolvimento, não é

adotada pela maior parte dos países emergentes, que não são membros do CAD. Tal definição privilegia claramente os empréstimos concessionais e o crédito, restringindo consideravelmente a CID prestada pelos países em desenvolvimento, que amiúde ocorre por meio de cooperação técnica, de missões de manutenção da paz, da acolhida a refugiados, de bolsas de estudo, da facilitação do comércio e do investimento privado.[2]

Não obstante negligenciadas pelo CAD/OCDE, essas outras formas de CID podem ser altamente benéficas para os países parceiros ou recipiendários, e constituem poderosos instrumentos de promoção do desenvolvimento. Similarmente, ações visando à manutenção da segurança pública; à remoção de barreiras tarifárias; à criação de ambientes propícios ao investimento privado; à promoção de instituições funcionais, incluindo o estado de direito, a transparência e o combate à corrupção; ao desenvolvimento de infraestrutura; ao apoio a pequenas e médias empresas; à redução dos custos das remessas; e à flexibilização das leis de propriedade intelectual vão muito além da ODA, sendo defendidas pelos países emergentes, e podem estar entre as mais significativas e consequentes da CID (Chaturvedi, 2012; Di Ciommo, 2014; Besharati, 2013, p. 16-17). Por fim, alguns analistas têm defendido abordagens que privilegiam o papel da proteção dos direitos humanos, políticos e sociais e das liberdades fundamentais no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento (Easterly, 2014).

A definição de CSS seria, portanto, muito mais ampla que a de ODA, conforme evidenciado nas diversas definições propostas. Notadamente, o United Nations Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECOSOC) define a CSS como aquela que "representa uma genuína transferência de recursos do país oferecendo programas de cooperação para as economias de países parceiros" e afirma que

> a CSS é definida para incluir doações e empréstimos concessionais (incluindo créditos às exportações) proporcionados por um país do sul a outro para financiar projetos, programas, cooperação técnica, alívios de dívida e assistência humanitária, e suas contribuições a instituições multilaterais e bancos regionais de desenvolvimento (ECOSOC, 2009, p. 11-12).

Similarmente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) entende a CSS como "um amplo sistema para a colaboração entre países do sul nos domínios econômico, social, cultural, ambiental e técnico" (UNDP, 2007). Por fim, estudo efetuado para a ECOSOC concebe a CSS como sendo

> mais ampla e profunda que o conceito de ajuda do norte. Não só cobre fluxos financeiros, tais como empréstimos e doações para projetos e programas sociais e de

2. Ver, por exemplo, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) do Brasil, em Ipea; ABC (2013), bem como Chaturvedi (2012).

infraestrutura, mas também cobre cooperação via compartilhamento de experiências, tecnologia e transferência de qualificações, acesso preferencial a mercados, investimento e suporte orientado ao comércio (ECOSOC, 2009, p. iii e 3).

Parte da dificuldade em conceituar a CID decorre da maior complexidade e das transformações no conceito de desenvolvimento nacional. A utilização das expressões *doadores emergentes* ou *economias emergentes* para designar países como Índia, China e Brasil obscurece o fato de que, em valores absolutos, a maior parte da população pobre mundial se encontra nestes países.[3] Ademais, muitas das regiões mais pobres destes países emergentes, incluindo o oeste da China, diversos estados indianos e o Nordeste brasileiro, apresentam indicadores socioeconômicos similares aos dos países menos desenvolvidos. Não é por outra razão que tais países necessitam justificar politicamente em âmbito doméstico os gastos de CID, tendo em vista os consideráveis e persistentes desafios internos de pobreza e desenvolvimento a serem superados.

O próprio conceito de desenvolvimento tem abandonado o foco primordial e exclusivo na renda para abarcar concepções mais holísticas, como a de desenvolvimento humano, proposta pelos economistas Armartya Sen, da Índia, e Mahbub ul Haq, do Paquistão. Consequentemente, o desenvolvimento dos países deixou de ser medido tão somente com base no produto interno bruto (PIB), mas passou a levar em consideração índices que incorporam indicadores sociais, de bem-estar e de qualidade de vida, como o índice de desenvolvimento humano (IDH), que inclui indicadores de saúde – expectativa de vida no nascimento – e educação – anos de escolaridade médios (Fukuda-Parr e Kumar, 2004).

Além dos desafios de conceituação da CID apresentados pelos novos atores, e relacionados a eles, se encontram os de mensuração da CID concedida por eles. De fato, a CID prestada por países em desenvolvimento é, de uma forma geral, muito mais difícil de se quantificar. Primeiro, tal CID não é registrada de forma coerente e comparável pelos diferentes países. Em segundo lugar, uma grande parte dela corresponde à cooperação técnica, à transferência de tecnologia, às habilidades, ao *know-how* e ao treinamento, que constituem ativos intangíveis, portanto, difíceis de exprimir em valores monetários. Por fim, a cooperação técnica oferecida por diferentes países envolve especialistas que recebem salários altamente discrepantes, o que leva a vieses, na comparação de custos desta cooperação, para além de seus impactos altamente subjetivos.

3. Notadamente, o número de pessoas vivendo com renda até US$ 2 por dia na Índia é quase o mesmo que o da África Subsaariana (conforme dados do Banco Mundial, disponíveis *on-line* em: <http://data.worldbank.org/topic/poverty>). Durante a campanha dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a maior redução na pobreza mundial resultou do crescimento econômico em apenas dois países emergentes, quais sejam, Índia e China (UN, 2013).

Não obstante, as estimativas disponíveis indicam que a CID prestada por países que não são membros do CAD, embora relativamente pequena, é crescente e tende a representar parcela cada vez maior da CID total. Pesquisa referente à CID de 24 destes países indica que o total de recursos envolvidos (US$ 16,8 bilhões em 2011) cresceu quatro vezes entre 2000 e 2011, mas ainda representa somente cerca de 10% da ODA do CAD, que tem decrescido como resultado da crise financeira e fiscal iniciada em 2008. Contudo, cabe ressalvar que parte deste crescimento se deve à expansão e melhoria da coleta e divulgação de dados destes países não membros do CAD (Di Ciommo, 2014).

Embora os novos atores ainda não tenham apresentado uma concepção e proposta coerentes para a governança global da CID, eles indubitavelmente ganharam voz e importância estratégica nas discussões de vários dos principais fóruns globais. Notadamente, a China, a Indonésia, a África do Sul, o Brasil e a Índia têm sido considerados países-chave para o enfrentamento dos desafios do desenvolvimento contemporâneo, e por esta razão têm sido cada vez mais escutados e consultados, inclusive e principalmente pelo CAD (OECD, 2011).

A maior assertividade desses atores tem também contribuído, incontestavelmente, para uma reavaliação dos papéis, das responsabilidades, da prestação de contas (*accountability*) e dos direitos de todos os atores envolvidos na CID. Por um lado, os países emergentes têm sido conclamados a compartilhar dos custos e das responsabilidades do desenvolvimento global. Cada vez mais, países-membros do CAD estabelecem arranjos trilaterais ou triangulares com os países emergentes para oferecer CID a países de renda baixa. Tais arranjos levam ao compartilhamento de recursos desta CID, mas também podem dar maior voz aos novos atores, que passam a desempenhar papel mais influente e ativo na formulação e implementação de estratégias de promoção do desenvolvimento. Ademais, a ODA do CAD tornou-se menos significativa relativamente a outras fontes de financiamento para o desenvolvimento, como o financiamento climático, a filantropia, as remessas, os investimentos sociais corporativos – principalmente das indústrias extrativas –, os empréstimos financeiros e os investimentos estrangeiros diretos (Di Ciommo, 2014; Besharati, 2013, p. 12-16).

Por outro lado, os países emergentes também temem receber menos assistência dos países mais ricos da OCDE, especialmente em um contexto de crise econômica que tem afetado sobremaneira os Estados Unidos e a União Europeia. Por esta razão, também negam pertencer a uma categoria de *países emergentes*, preferindo se apresentar como países em desenvolvimento. Os países emergentes com frequência argumentam que a CID concedida pelos países-membros da OCDE constitui compromisso histórico, moral e ainda não cumprido, conquanto a CID concedida por países emergentes é resultante de relações de solidariedade,

amizade e compartilhamento de experiências entre parceiros. Assim, a emergência de novos atores da CID não deveria ser utilizada como justificativa para aliviar tal compromisso (Besharati, 2013, p. 12-16).

2 A AGENDA GLOBAL DE DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

Conforme demonstrado no capítulo 3 deste volume, de autoria de Bruno Ayllón, no início do século XXI a CSS ganha maior reconhecimento e voz em eventos internacionais. A Organização das Nações Unidas (ONU), o G-77, o G-8 e G-20, o ECOSOC e a OCDE organizaram eventos que buscaram gerar maior harmonização e coordenação entre os diversos atores da CID, sobretudo entre os países desenvolvidos e os países emergentes. Concorrência e rivalidades entre estas organizações por certo surgiram neste contexto, dado que o G-77 e a ONU tendem a ser favorecidos e dominados pelos países em desenvolvimento, e a OCDE, pelos países desenvolvidos. Pela mesma razão, observa-se um processo de *forum shifting* ou *forum shopping*, no qual os diversos atores da CID buscam levar as negociações para o âmbito dos fóruns nos quais eles têm vantagens e podem conduzi-las de forma mais favorável.

O G-77 organizou várias conferências de alto nível, respaldando e promovendo iniciativas de CSS. A primeira das chamadas cúpulas do Sul foi realizada em Havana (2000) e a segunda, em Doha (2005). A declaração final da Cúpula de Havana[4] enfatizou a importância da CSS no novo milênio, e particularmente do compartilhamento de tecnologia e conhecimento entre os países em desenvolvimento. A cúpula também determinou a realização de uma Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul em Marrakesh. A Declaração de Marrakesh e o Arcabouço de Marrakesh para a Implantação da CSS concebem a CSS como complementar à ODA, e não como seu substitutivo, reconhecendo a importância da parceria com ONGs, empresas, fundações e universidades na CID.[5] A Declaração de Doha ratificou as declarações de Havana e Marrakesh e enfatizou a necessidade de reforma da ONU para assegurar uma maior participação dos países em desenvolvimento nos processos decisórios.[6]

Uma iniciativa pioneira na institucionalização do diálogo e aprendizado mútuo da CID ocorreu no âmbito da cúpula de 2007 do G-8 em Heiligendamm, com vistas à aproximação deste grupo com os países emergentes Brasil, China, Índia, México e África do Sul. Esta iniciativa foi estendida por dois anos adicionais em 2009, mas foi abandonada, com a emergência do G-20, antes da cúpula de 2010. Não obstante, ela produziu declarações conjuntas que enfatizaram a importância

4. Declaration of the South Summit. Disponível em: <http://goo.gl/Aa7Z95>.
5. Marrakech Declaration on South-South Cooperation. Disponível em: <http://goo.gl/rj3uHY>.
6. Doha Declaration. Disponível em: <http://goo.gl/o4x6OR>.

da efetividade da assistência para o desenvolvimento, da boa governança e dos acordos triangulares. Ainda assim, os países emergentes adotaram posição defensiva e insistiram na singularidade da CSS.

Mais importante, a cúpula do G-20 de 2010, em Seul, estabeleceu, em resposta à demanda da Coreia do Sul, um grupo de trabalho permanente sobre o desenvolvimento, adotando dois documentos sobre o apoio aos países menos desenvolvidos: o chamado Consenso sobre o Desenvolvimento de Seul e um plano plurianual de ação com prazos para o cumprimento de objetivos. As principais omissões do grupo de trabalho e destes documentos têm sido sua indisposição de articular diretrizes universais para a CID e de reconhecer a relevância da equidade social e sustentabilidade ambiental para a redução da pobreza, ressaltando exclusivamente o papel do crescimento econômico. Porém, eles valorizam a diversidade dos modelos e experiências dos países do G-20, e o grupo de trabalho tem desenvolvido análises detalhadas de nove áreas do desenvolvimento com a cooperação de organizações internacionais, como a OCDE, a Organização Mundial do Comércio (OMC), as agências da ONU e os bancos regionais (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 248-250).

A Conferência Mundial sobre Financiamento para o Desenvolvimento, promovida pela ONU em março de 2002 em Monterrey, observou a necessidade de fortalecer a CSS e a cooperação triangular como instrumentos para a promoção do desenvolvimento e o intercâmbio de experiências e estratégias exitosas. O Consenso de Monterrey enfatizou também a responsabilidade dos países em desenvolvimento de mobilizar recursos domésticos e a importância dos fluxos de capitais privados e do comércio para o desenvolvimento, tendo a assistência externa papel complementar neste processo. Conforme indicado por Bruno Ayllón no capítulo 3 deste volume, neste período os fluxos de ODA para os países de renda média já se encontravam consideravelmente reduzidos. Também foi ressaltada a necessidade de harmonizar os procedimentos operacionais entre doadores, recipiendários e organizações internacionais, bem como de reduzir os custos de transação de forma a tornar a CID mais eficaz.[7]

Em dezembro de 2008, a Conferência Internacional de Seguimento sobre o Financiamento do Desenvolvimento da ONU produziu a Declaração de Doha, que reafirmou e deu continuidade ao Consenso de Monterrey. Ademais, a Declaração de Doha destacou que a CSS e a cooperação triangular representam recursos adicionais significativos para a CID; reconheceu suas particularidades e a existência de experiências e objetivos compartilhados; e ressaltou o papel dos países de renda média na CID.[8]

7. Monterrey Consensus on Financing for Development. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>.

8. Doha Declaration on Financing for Development. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf>.

No final de 2009, realizou-se a Conferência de Alto Nível da ONU sobre a Cooperação Sul-Sul, em Nairóbi, com a finalidade de examinar os trinta anos transcorridos desde o Plano de Ação de Buenos Aires (1978). O documento resultante desta reunião convocou os países em desenvolvimento para dar continuidade e intensificar as relações de CSS, bem como encorajou os países desenvolvidos a prosseguir explorando acordos triangulares de cooperação para o desenvolvimento. Além disso, o documento de Nairóbi salientou a necessidade de que os países em desenvolvimento melhorem os seus sistemas nacionais de informação, avaliem a qualidade e o impacto das ações da CSS e da cooperação triangular, e difundam e compartilhem suas experiências e as lições aprendidas.[9]

Não obstante o maior reconhecimento da CSS nesses eventos, o modelo dos Objetivos do Milênio (ODM) da ONU, baseado na Declaração do Milênio de 2000,[10] permaneceu essencialmente baseado no modelo Norte-Sul da ODA. Ele envolvia monitoramento e avaliação periódica e rigorosa do cumprimento dos ODMs 1 a 7, cuja responsabilidade era dos países em desenvolvimento, em contraste com o oitavo ODM, qual seja, o de "estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento", que carece de metas concretas e indicadores quantificáveis (Besharati, 2013, p. 15).

Entretanto, a questão da efetividade da CID, enfatizada tanto no documento de Nairóbi como nos ODMs, tem sido promovida em âmbito multilateral muito mais pela OCDE que pela ONU, em uma série de fóruns de alto nível, em Roma (2003), Paris (2005), Accra (2008) e Busan (2011). Ademais, conforme discutido no capítulo 5 deste volume, de autoria de Carlos Milani, o DAC implementa mecanismo de monitoramento e avaliação da CID dos seus países-membros (Ashoff, 2014), e há alguns poucos exemplos de países em desenvolvimento que também o fazem, como o African Peer Review Mechanism (APRM).

Essa preocupação com a efetividade e eficácia da ODA no início do século XXI resulta em grande medida de estudos empíricos que demonstraram que tal assistência não tinha contribuído para taxas mais altas de crescimento econômico nos países recipiendários,[11] e muitas vezes poderia ser considerada contraproducente, incitando nos anos 1990 demandas por resultados positivos por parte dos contribuintes dos países da OCDE que a financiam. Notadamente, apesar do US$ 1,8 trilhão em ODA destinados à África desde 1950, a pobreza no continente continuou a se expandir, enquanto foi reduzida significativamente no Sudeste Asiático, que recebeu relativamente muito menos ODA (Herbert, 2012, p. 67).

9. Nairobi Outcome Document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation. Disponível em: <http://goo.gl/FtEKfC>.

10. Declaração do Milênio das Nações Unidas. Disponível em: <http://goo.gl/fuCmMT>.

11. Ver notadamente Burnside e Dollar (2000).

Contudo, em geral os países emergentes rejeitam as normas de monitoramento e avaliação do CAD, apesar dos esforços dos países-membros do CAD e do próprio CAD para que tais normas sejam também por eles adotadas. A partir do Fórum de Alto Nível de Paris, em 2005, os países emergentes foram convidados a participar do debate sobre estas normas. A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, que resultou do fórum, estabeleceu princípios, indicadores e metas. Um rigoroso mecanismo de monitoramento gerenciado pelo secretariado do CAD foi montado com base na dicotomia entre países doadores e recipiendários, os quais teriam compromissos distintos.[12] Alguns países emergentes, como a Índia, a África do Sul, a China e o México, assinaram a declaração na condição de países recipiendários. O Brasil e a Venezuela, contudo, se recusaram a fazê-lo, considerando as relações verticais refletidas na declaração antitéticas aos valores centrais de sua CID. O Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda estabelecido pelo CAD foi composto por representantes tanto dos países doadores como dos recipiendários e contou com a participação ativa de alguns países emergentes, entre os quais a África do Sul, o Egito, a Colômbia, a Indonésia, a Tailândia, o México, Gana e a Turquia. O Fórum de Alto Nível de Acra, em 2008, reconheceu formalmente o papel e as particularidades da CSS e dos novos atores na CID, e particularmente dos países emergentes, buscando incorporá-los à agenda de efetividade da CID estabelecida em Paris.[13]

Uma força-tarefa sobre a CSS liderada pela Colômbia e a Indonésia buscou sinergias entre a CSS e a ODA, coordenando estudos comparativos e estudos de caso sobre a CSS. Com base nestes estudos, organizou-se o Evento de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento de Capacidades, em Bogotá, em março de 2010. Esta iniciativa, contudo, foi interpretada como tendo por objetivo minar o impacto da Conferência de Alto Nível da ONU sobre a Cooperação Sul-Sul, realizada poucos meses antes em Nairóbi. Por esta razão, países emergentes e, sobretudo, o Brasil, a Índia e a China bloquearam a adoção de uma declaração conjunta, temendo que ela restringisse sua atuação na CSS no futuro. Em resposta, outros países em desenvolvimento, entre os quais Egito, Gana, Moçambique, Peru e Vietnã, além da Colômbia, adotaram de forma independente a chamada Declaração de Bogotá, a qual enfatiza a necessidade de aumentar a voz do Sul, de melhorar sistemas de informação e de impulsionar a cooperação triangular a partir das vantagens comparativas dos diferentes atores da CID, mas praticamente não reconhece o papel da ONU.[14] Portanto, o evento em Bogotá revelou de forma clara não somente a rivalidade entre o CAD/OCDE e a ONU, mas também entre

12. Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>.
13. Accra Agenda for Action. Disponível em: <http://goo.gl/Gfd94d>.
14. Bogota Statement Towards Effective and Inclusive Development Partnerships. Disponível em: <http://goo.gl/FZ35wY>.

os próprios países em desenvolvimento, uma vez que um conjunto deles estaria mais disposto a adotar as diretrizes do CAD/OCDE, enquanto outros, como os BRICS, se opuseram e resistiram firmemente a elas (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 251).

O Fórum de Alto Nível de Busan, em 2011, reuniu uma ampla gama de atores, incluindo representantes de países da OCDE, de países emergentes, de países de renda baixa, de organizações internacionais, do setor privado e da sociedade civil. A intenção era encontrar maneiras de harmonizar todos os tipos da CID sob normas universalmente acordadas, explorar complementaridades e estabelecer canais para o intercâmbio de experiências e aprendizado. A criação de uma plataforma mais ampla, inclusiva e legítima para a discussão da CID visava, não obstante, à incorporação da CSS às normas e aos padrões do CAD. Embora contando com as assinaturas de China, Índia, Brasil, África do Sul e Indonésia, o documento final do fórum apresentou compromissos consideravelmente mais fracos que os dos fóruns anteriores, em Paris e Acra, e refletiu em grande medida a crença de que a CSS é essencialmente distinta da ODA.[15]

A motivação para unificar e harmonizar normas e padrões da CID por meio de um regime internacional que estabeleça metas, critérios, indicadores e compromissos de um grande número de países é evitar a sobreposição de esforços, promover maior coerência e coordenação entre eles e explorar suas sinergias e complementaridades potenciais, além de facilitar a provisão de bens públicos. Contudo, muitos dos representantes dos países emergentes consideram a história, os princípios e os modelos da CSS como incompatíveis com a ODA. Assim, não seria justificável avaliar a CSS pelos mesmos critérios e padrões do CAD.

Ademais, muitos dos países emergentes, incluindo os BRICS, perderam interesse na agenda pós-Busan, vista por eles com suspeição e como uma estratégia para impor normas e padrões de efetividade do CAD/OCDE, com os quais eles não concordam. A preocupação com a efetividade da CID reflete, ela mesma, uma agenda da OCDE que não é inteiramente compartilhada pelos países emergentes, cuja CID é relativamente pequena em valores monetários, historicamente recente e ainda sendo aprimorada – inclusive em termos de instituições nacionais – e implementada de forma voluntária, com base nas demandas dos países parceiros, sem as restrições de regras internacionais. Os custos de monitoramento e avaliação não seriam, portanto, justificados no âmbito da CSS. De uma forma geral, os países emergentes veem os debates promovidos pela OCDE como baseados em termos, conceitos e visões do passado, inadequados para a análise da realidade atual da CID.

15. Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>.

Assim, embora o Primeiro Encontro da Parceria Global para a Eficaz Cooperação para o Desenvolvimento (em inglês, GPEDC), realizado em meados de abril de 2014 na Cidade do México, tivesse por objetivo iniciar uma nova era de igualdade entre os doadores tradicionais e os novos países parceiros no que diz respeito à cooperação internacional para o desenvolvimento, este objetivo não foi cumprido (Fues e Klingebiel, 2014). Os consensos e as divergências evidentes em Busan foram reforçados, e a perspectiva de construção de um novo regime global de cooperação para o desenvolvimento tornou-se altamente incerta.[16] Alguns dos principais países em desenvolvimento deliberadamente minaram a legitimidade do encontro. Notadamente, China e Índia se ausentaram, e a representação brasileira deixou claro que somente compareceu para participar do diálogo, mas que de forma alguma o Brasil fazia parte da parceria global.

Na medida em que têm mostrado disposição para discutir normas e padrões universais da CID, os países emergentes – e especialmente o Brasil e a Índia – também insistem que o fórum adequado para fazê-lo seria a ONU, e não a OCDE. Em particular, o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento tem sido apontado como espaço mais legítimo e inclusivo para tais propósitos.[17] Apesar do envolvimento considerável da ONU no encontro no México, com discurso de abertura do secretário-geral, Ban Ki Moon, e presença da chefe do PNUD, Helen Clark, uma mudança de âmbito institucional da OCDE para a ONU nas negociações relativas à CID surge como a alternativa mais viável para construção de uma parceria global. Tal mudança exigiria a construção de uma posição conjunta dos países que se engajam em CSS, além de novas fontes de financiamento (Renzio e Seifert, no prelo).

Contudo, apesar de sua maior legitimidade, a ONU abriga processos de negociação que são muitas vezes considerados ineficazes, e os países-membros da OCDE continuam a promover sua agenda, mesmo sem o envolvimento de países emergentes. Por dispor de relativamente grandes quantidades de recursos financeiros para promover tal agenda, financiam a participação nas discussões das delegações dos países de renda baixa, assim como de ONGs de países emergentes. Portanto, o mais provável é que a agenda da OCDE não seja abandonada, mas continue, apesar das suas concessões, muito longe da aceitação global almejada por seus defensores. Ademais, a ONU tem demonstrado uma incapacidade crônica de monitorar a implementação das suas normas, o que gera incentivos para a busca de outros fóruns.

16. First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation: building towards an inclusive post-2015 development agenda. Disponível em: <http://goo.gl/S4A4pq>.

17. Em 2005, países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceram o Development Cooperation Forum (Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento – DCF) no âmbito do Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social – ECOSOC), com reuniões bianuais cujo objetivo é oferecer uma plataforma inclusiva para o diálogo e o aprendizado mútuos, com vistas à elaboração de princípios, normas e definições da CID universalmente aceitos, a facilitação da análise de informações sobre sua implementação e a promoção da transparência sobre a alocação e os gastos do seu financiamento. Contudo, o DCF tem feito pouco progresso mensurável desde sua criação, em razão da falta de vontade política e de financiamento para torná-lo operacional. Sua maior contribuição continua sendo de natureza técnica, na publicação de relatórios com dados sobre a Cooperação Sul-Sul (CSS) e suas modalidades (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 252-254).

Nesse contexto de profundas transformações e questionamentos da CID, a agenda de desenvolvimento pós-2015, que sucederá os ODMs, terá como maior desafio definir os compromissos e as responsabilidades dos atores nela envolvidos. Em particular, no curto prazo será necessário definir como esta agenda será implementada, quais atores serão responsáveis por quais compromissos e, crucialmente, como ela será financiada (Besharati, 2013, p. 13-15).

No médio e longo prazos, o principal desafio da comunidade global referente à CID será a elaboração de um arcabouço institucional e normativo que unifique, harmonize e dê coerência a essa agenda, incorporando as visões dos países emergentes, assim como aquelas da OCDE. Por um lado, os países da OCDE têm maior experiência acumulada com a CID e, já tendo investido na harmonização e coordenação de sua ODA, principalmente via CAD, desejam proteger seus princípios já acordados e padrões já testados da objeção de novos entrantes no regime internacional. Por outro lado, países emergentes defendem sua autonomia para o aprendizado e para desenvolver abordagens distintas para CID, baseadas em suas próprias experiências (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 244).

Um novo regime global da CID serviria para, a partir de uma abordagem mais inclusiva, estabelecer uma divisão de trabalho que explore mais e melhor as potencialidades, vantagens comparativas e complementaridades que os numerosos atores da CID contemporânea possuem, bem como as contribuições que eles podem oferecer ao desenvolvimento no século XXI. Embora sua viabilidade seja questionável, as alternativas a tal regime, quais sejam, a ausência de normas e uma agenda comum ou a criação de um regime separado para a CSS, permanecem problemáticas em um mundo cada vez mais globalizado, onde há maior consciência acerca da necessidade da provisão de bens públicos internacionais e da depravação relativa entre países (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 4; 254-255). Por fim, para ser realmente inclusivo e viável, um novo e expandido regime da CID não deve ser construído somente pelos países da OCDE e os países emergentes, mas permitir igualmente a participação mais assertiva dos países de renda baixa e as contribuições do setor privado e da sociedade civil global.

3 A PROPOSTA DO LIVRO

Este volume contribui para os debates e reflexões acerca da CID em um período marcado por profundas transformações e questionamentos desta cooperação. Conforme sugerido na seção 1, este período atual de inflexão resulta de processos, verificados há pelo menos duas décadas, que tornam a CID ao mesmo tempo mais complexa e mais incerta. Tais processos são por sua vez evidenciados no maior protagonismo de novos atores, notadamente países emergentes e atores privados, bem como nas divergências manifestadas em discussões de fóruns multilaterais sobre a natureza e as diretrizes desta cooperação, e particularmente sobre sua conceituação,

normatização, mensuração e avaliação. Como discutido previamente, a agenda do desenvolvimento pós-2015 terá de tentar superar tais divergências e encontrar uma base comum sobre a qual possam se assentar os esforços da CID. Ademais, o sucesso desta agenda dependerá da questão fundamental do financiamento da CID.

Esta publicação surge, portanto, em um momento propício para se repensar a CID de forma holística. Porém, este momento atual só pode ser adequadamente compreendido a partir da evolução histórica desta cooperação. Afinal, as instituições, políticas e práticas que hoje configuram a CID são o produto de processos de disputa e aprendizado de longa duração, isto é, de dependência histórica (*path dependency*). Daí a primeira parte do livro oferecer um panorama da evolução histórica da CID, composta por dois capítulos que abordam, respectivamente, a cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul.

O segundo capítulo sobre a evolução histórica da cooperação Norte-Sul, de autoria de Carlos Milani, adota como ponto de partida o período pós-Guerra, quando tal cooperação passa a operar "de maneira mais organizada, regular e previsível". O autor identifica e distingue três fases desta evolução: *i)* a fase de institucionalização (1945-1970), marcada pelo surgimento de organizações multilaterais e o Plano Marshall, no contexto da Guerra Fria; *ii)* a fase de transição (1970-1990), marcada por crises de natureza econômica, energética, ambiental e social que levaram a uma redução da CID e ao questionamento do papel dos países recipiendários e das responsabilidades dos doadores; e, por fim, *iii)* a fase de globalização (1990 até a atualidade), marcada pelo fim da Guerra Fria e pela expansão do escopo e priorização da CID. O autor oferece maior apreciação da diversidade de atores e práticas que constituem a CID Norte-Sul, diversidade esta que é com frequência subestimada ou não adequadamente reconhecida. Não obstante, ressalta também esforços recentes dos países-membros da OCDE para convergência na adoção de condicionalidades relativas à liberalização política e econômica dos países recipiendários, à sua observância dos direitos humanos e à qualidade de sua governança e funcionalidade de suas instituições.

O terceiro capítulo sobre a evolução histórica da CSS, de autoria de Bruno Ayllón, também identifica e distingue diferentes fases dessa evolução: *i)* a fase originária do pós-Guerra e, sobretudo, partir dos anos 1960, no contexto da descolonização e da Guerra Fria, marcada pela Conferência de Bandung, pelo Movimento dos Não Alinhados (MNOAL) e criação do G-77, bem como pelas reivindicações de uma nova ordem econômica mundial, pela influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD); *ii)* a fase auge da CSS, marcada pelo maior protagonismo da ONU e sobretudo pela Conferência de Buenos Aires; *iii)* os anos 1980 e 1990, caracterizados pela crise econômica, o advento do neoliberalismo e uma visão mais economicista e tecnocrática da CSS, os quais desfavoreceram a CSS, apesar do prosseguimento de iniciativas anteriores, como a Comissão do

Sul no âmbito da MNOAL; e *iv)* o ressurgimento da CSS no século XXI, com a I Cúpula do Sul, em Havana (2000), a Declaração do Milênio (2000), a Conferência de Monterrey sobre Financiamento do Desenvolvimento (2002) e a Conferência de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul (2009), assim como com o importante papel desempenhado pelas agências da ONU e o maior interesse da OCDE pela CSS, manifestado em diversos fóruns e eventos multilaterais. Apesar da percepção expressa com frequência de que a CSS constitui um fenômeno recente e de sua atual *efervescência*, o autor demonstra que de fato a CSS se vincula em suas origens aos processos de descolonização. Tal efervescência decorre, por sua vez, do maior crescimento econômico dos países emergentes, da expansão de políticas públicas bem-sucedidas por eles elaboradas e implementadas, da adoção por estes países de políticas externas mais assertivas e, por fim, da sua disposição política de fortalecer relações com outros países em desenvolvimento.

Apesar de a primeira parte do livro já abordar, a partir de uma perspectiva histórica, a atuação de diversos atores na CID, a segunda parte adota um recorte que privilegia o papel de atores específicos em três capítulos que os classificam em instituições multilaterais de desenvolvimento, instituições bilaterais dos países-membros do CAD e, por fim, atores não governamentais. O capítulo 4, de autoria de Carlos Milani, aborda as primeiras, demonstrando que as organizações intergovernamentais desempenharam papel crucial tanto na prática como na conceptualização da CID, mas apresentam configuração altamente diversificada no que tange a seu grau de institucionalização, número e escopo geográfico dos países que as compõem, suas modalidades de ação e seus objetivos. O autor selecionou duas destas organizações: o grupo Banco Mundial e a ONU. Ele demonstra como atuaram

> na codificação das relações diplomáticas entre Estados, na construção das agendas políticas, na organização de grandes conferências internacionais (e seu seguimento, por meio de planos de ação), na definição dos temas prioritários, na celebração de acordos internacionais, bem como na difusão de normas e valores, por exemplo no que diz respeito aos direitos humanos, à proteção ambiental, à igualdade de gênero, à governança democrática e à eficácia da ajuda.

Embora estejam sujeitas às influências políticas de Estados, principalmente dos mais poderosos, tais organizações também gozam de determinado grau de autonomia e são, ademais, arenas de pressão para redes transnacionais de ativismo. Por fim, Milani aponta que, no intuito de promover maior harmonização, convergência e profissionalização da CID, as organizações intergovernamentais correm o risco de burocratização de procedimentos, de privilegiar indicadores quantitativos em detrimento dos qualitativos e de generalizar a partir de grupos pouco representativos.

O quinto capítulo, também de autoria de Carlos Milani, aborda por sua vez as instituições bilaterais dos países-membros do CAD. A importância do CAD reside, sobretudo, em sua capacidade de coordenação, harmonização das práticas

e convergência do ideário destas diversas instituições (geralmente agências) bilaterais. Em particular e notadamente, o CAD oferece definição do que seja a ODA. O comitê também promove maior transparência ao divulgar dados sobre a ODA dos países-membros. Milani ressalta o caráter político da ODA e que esta responde por uma pequena parcela do total da CID. Após descrever a evolução e os princípios da ODA, o autor examina mais detidamente os casos de países específicos. Ademais, aborda a questão de quais são as motivações dos Estados para se engajar na CID, questão esta de grande interesse para as teorias das relações internacionais, por indicar anomalias presentes sobretudo nas abordagens racionalistas que têm historicamente dominado a disciplina. Ele oferece uma revisão crítica da literatura, identificando estudos que privilegiam o desenvolvimento do recipiendário, aqueles que ressaltam os interesses dos doadores e os que focam nas transformações de estruturas normativas. O autor indica a contribuição de diferentes perspectivas teóricas das relações internacionais e enfatiza a importância de não se negligenciarem os fatores que operam em âmbito doméstico.

O sexto capítulo, de autoria de Bruno Ayllón, aborda o papel de atores não governamentais na CID, particularmente das ONGs, das fundações filantrópicas e das empresas. Um desafio que perpassa o capítulo é como conceituar estes atores. Usa-se com frequência termos diversos para se referir a eles, os quais possuem enorme heterogeneidade e geralmente são definidos em termos negativos, em oposição aos Estados. Isto é sintomático da influência considerável que os Estados exercem sobre a CID privada, conforme demonstrado por Ayllón. O autor descreve as motivações e os objetivos de cinco gerações de ONGs, que, de uma forma geral, combinam a prestação de serviços sociais ou humanitários com o ativismo político. ONGs têm discutivelmente impacto positivo na CID, por sua proximidade com as populações afetadas, sua não imposição de condicionalidades e sua flexibilidade de atuação. Porém, podem também causar maior fragmentação e falta de coordenação da CID, além de problemas de risco moral, associados ao desmantelamento ou à crescente dependência dos Estados recipiendários. A discussão sobre filantropia recai sobretudo no papel das fundações e celebridades. Estes concedem maior visibilidade à CID, mas também podem contribuir para sua fragmentação, além de apresentarem, por vezes, avaliações equivocadas dos desafios e das possibilidades do desenvolvimento. Por fim, as empresas se distinguem dos demais atores privados da CID por terem finalidades lucrativas e por atuarem no fornecimento de bens e serviços, no fortalecimento do setor privado local, na concessão de doações e na promoção de projetos de desenvolvimento. Embora elas tenham maior disponibilidade de recursos que as ONGs e experiências úteis no contexto da CID, há suspeitas sobre suas motivações egoístas.

A terceira parte do livro apresenta, por sua vez, estudos de casos, explorando de forma mais aprofundada a cooperação internacional para o desenvolvimento oferecida

por determinados países emergentes e no âmbito regional da América Latina. Ela permite não somente um exame mais detido e detalhado dos conceitos e práticas de alguns dos principais países emergentes no que tange a essa cooperação, mas também de sua evolução histórica e das dificuldades envolvidas em medi-la quantitativamente.

O sétimo capítulo, de autoria de Bruno Ayllón, analisa a condição da América Latina na cooperação internacional para o desenvolvimento. Em particular, este capítulo aborda a condição da região de receptora de cooperação, sobretudo dos Estados Unidos, determinada pela posição geopolítica que ela ocupou durante a Guerra Fria, assim como a transição para uma condição de maior autonomia no período pós-Guerra Fria, em que se desenvolve uma agenda de cooperação própria, que privilegia a dimensão Sul-Sul e se diversificam os doadores com maior protagonismo, especialmente o Japão, a União Europeia e a Espanha. Ayllón enfatiza a heterogeneidade da região, distinguindo três grupos de países: os do Cone Sul (relativamente menos beneficiados pela ODA); os andinos (especialmente Bolívia e Colômbia, e seus casos de enfrentamento à pobreza e ao terrorismo, além do narcotráfico); e os centro-americanos e alguns caribenhos (com piores indicadores de desenvolvimento e, particularmente, os casos de Haiti e Cuba). O autor discute criticamente a incapacidade dos doadores de adotar como metas as causas em vez dos sintomas da pobreza, a fragmentação de sua cooperação, a redução dos volumes de recursos destinados aos países de renda média da América Latina e sua concentração naqueles que mais combatem problemas relacionados ao narcotráfico e à segurança.

O oitavo capítulo, de autoria de João Brígido Bezerra Lima, Rodrigo Pires de Campos e Juliana de Brito Seixas Neves, de natureza essencialmente empírica, aborda a cooperação brasileira para o desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Ao fazê-lo, os autores também adotam recorte regional, mas com foco nas ações de CID da maior economia nacional da América Latina. Com base no esforço de levantamento de dados conduzido pelos próprios autores relativamente à CID do Brasil em 2010, que resultou em um dos dois relatórios pioneiros produzidos pelo Ipea sobre o tema, eles buscam neste capítulo identificar em que setores e em que temas se realizou tal cooperação na América Latina e no Caribe em 2010. Esta região responde por mais da metade do total da CID do Brasil. Os dados apresentados são originais, obtidos de fontes primárias, disponibilizados por instituições do governo federal brasileiro engajadas nesta cooperação. Eles apresentam avaliação tanto quantitativa como qualitativa das ações de cooperação para o desenvolvimento do Brasil na América Latina e no Caribe. Os autores enfatizam que tal cooperação deve ser conceituada e mensurada em termos de "gastos públicos executados com base no orçamento federal", em vez de investimentos, doações, entre outros termos encontrados com frequência na literatura sobre o tema. Os gastos foram agrupados em preparação e mobilização de tropas militares

para o Haiti, contribuições e integralizações de capital para organismos regionais, transporte e logística, outras despesas orçamentárias correntes, doações, bem como apoio e proteção aos refugiados.

Por fim, o nono capítulo, de autoria de André de Mello e Souza, aborda a CID da Índia e da China, dois dos principais países emergentes com crescente e significativo engajamento nessa cooperação. Ambos rejeitam a definição, os padrões e os procedimentos adotados pelo CAD/OCDE, defendendo uma concepção mais ampla e pragmática da CID, que inclui relações econômicas geradoras de benefícios mútuos, se opõe a condicionalidades de boa governança, observância dos direitos humanos e preservação ambiental, assim como enfatiza sua horizontalidade, parceria e benefícios mútuos. Notadamente, caso fosse aplicada a definição de ODA do CAD à CID destes países, esta cooperação seria quantitativa e relativamente muito pequena. O capítulo busca mapear e analisar de forma sistemática a CID da Índia e da China, no que concerne particularmente a seus históricos e motivações de política externa; suas estruturas institucionais; as estimativas de quantias desembolsadas e seus instrumentos, natureza e canais de execução; sua distribuição geográfica por região e países, as áreas do desenvolvimento por elas priorizadas; e, por fim, seus impactos nos países parceiros. Conclui que os países buscam na CID sobretudo o acesso a matérias-primas, privilegiam a bilateralidade e conduzem tal cooperação de forma institucionalmente fragmentada e sem coordenação central. O impacto desta cooperação tem sido ambivalente, criticada por ser insustentável e por favorecer regimes autoritários e disfuncionais, mas também reconhecida por empoderar os países menos desenvolvidos e fornecê-los o financiamento, a assistência técnica e os projetos de infraestrutura em grande medida negados pelos países da OCDE.

As transformações e a maior complexidade da CID contemporânea certamente tornam maior o desafio de estudá-la. As dificuldades conceituais e a inadequação das categorias (e mesmo teorias) vigentes sobre a CID, discutidas brevemente na primeira seção desta introdução, perpassam todos os capítulos do livro. Não obstante, os diferentes recortes e pontos de vista neles oferecidos – que tanto se aprofundam em casos específicos como buscam uma análise transversal no espaço e no tempo – oferecem uma perspectiva holística útil para se repensar a CID contemporânea. Não têm a pretensão de esgotar o assunto, objetivo que seria absurdo por impossível de se atingir, mas de elucidá-lo, explorá-lo de diversas perspectivas, a partir de abordagens históricas, teóricas e empíricas. Desde a discussão da emergência da CID no pós-Guerra, passando pelo exame de instituições da CID de natureza as mais diversas, buscando entender suas práticas e transformações a partir de lentes teóricas distintas e em diferentes países e regiões, até a discussão das decisões e dos procedimentos exigidos pela pesquisa empírica das fontes mais primárias, o livro proporciona uma miríade de vertentes para se buscar apreender a nova realidade da CID.

Além de oferecer subsídios para repensar a CID nesse período de profundas transformações globais, o livro contribui também para desmistificá-la. Por um lado, a imensa heterogeneidade da CID concedida por países-membros do CAD e da CSS, assim como das organizações multilaterais e atores privados evidencia as limitações e deficiências do emprego de termos e categorias genéricos. Por outro lado, o exame da dimensão temporal da CSS torna difícil considerá-la um fenômeno novo, tornando enganoso o uso do termo *doadores emergentes*, apesar do seu uso frequente na mídia e na literatura especializada.

REFERÊNCIAS

ASHOFF, Guido. Managing international development cooperation: institutional frameworks, organisational structures and lessons learned of OECD donors. *In*: PÉREZ, Jorge; SIDIROPOULOS, Elizabeth; CHATURVEDI, Sachin. (Eds.). **Development agencies in emerging powers**. Johanesburg: SAIIA, 2014. No prelo.

BESHARATI, Neissan Alessandro. **Common goals and differential commitments**: the role of emerging economies in global development. Johannesburg: German Development Institute, 2013. (Discussion Paper, n. 26).

BURNSIDE, Craig; DOLLAR, David. Aid, policies and growth. **American economic review**, v. 90, n. 4, p. 847-868, Sept. 2000.

BUTHE, Tim; MAJOR, Solomon; MELLO E SOUZA, André. The politics of private foreign aid: humanitarian principles, economic development objectives, and organizational interests in NGO private aid allocation. **International organization**, Cambridge, v. 66, n. 4, p. 571-607, Oct. 2012.

CHATURVEDI, Sachin. Development cooperation: contours, evolution and scope. *In*: CHATURVEDI, Sachin; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth. (Eds.). **Development cooperation and emerging powers**: new partners or old patterns? New York: Zed Books, 2012.

CHATURVEDI, Sachin; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth. Introduction e conclusion. *In*: ______. (Eds.). **Development cooperation and emerging powers**: new partners or old patterns? New York: Zed Books, 2012.

DI CIOMMO, Mariella. **Development cooperation for the future**: the increasing role of emerging providers. Bristol: Development Initiatives, Mar. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/0KQV1M>.

EASTERLY, William. **The tyranny of experts**: economists, dictators, and the forgotten rights of the poor. New York: Basic Books, 2014.

ECOSOC, **Support to UN Development Cooperation Forum 2010: South--South and triangular cooperation**: improving information and data. New York: ECOSOC, 4 nov. 2009. Disponível em: <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20study%20%28ssc%29%20-%20november%202009.pdf>.

FUES, Thomas; KLINGEBIEL, Stephan. Unrequited love: what is the legacy of the first Global Partnership summit? **The Current Column**, Berlin, 17 Apr. 2014.

FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. **Readings in human development**: concepts, measures and policies for a development paradigm. New Delhi: Oxford University Press, 2004.

HERBERT, Ross. Sixty years of development aid: shifting goals and perverse incentives. *In*: CHATURVEDI, Sachin; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth. (Eds.). **Development cooperation and emerging powers**: new partners or old patterns? New York: Zed Books, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Welcoming new partnerships in international development co-operation**. Paris: OECD, 6 Apr. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/4UZEU8>.

UN – UNITED NATIONS. **Millennium development goals progress report**. New York: United Nations, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/wZRNOE>.

UNDP Special Unit for South-South Cooperation. ***Towards A Consolidated Development Platform for the South***, prepared for 2nd G-77 Eminent Persons Group meetings. New York: UNDP, oct 18-19, 2007.

RENZIO, Paolo; SEIFERT, Jurek. South-South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options. **Third world quarterly**, v. 36, n. 1, 2015. No prelo.



Parte I

História

CAPÍTULO 2

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA COOPERAÇÃO NORTE-SUL

Carlos R. S. Milani[1]

1 INTRODUÇÃO: OS PRIMEIROS ANOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Muitas das visões políticas que nortearam o pensamento e as práticas no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento surgiram bem antes de 1945, a exemplo dos programas pontuais de ajuda humanitária do governo dos Estados Unidos, dos projetos de assistência técnica e do apoio ao desenvolvimento das colônias pelas metrópoles europeias. No entanto, a institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), por meio da emergência de normas, discursos, práticas, agendas e comportamentos de atores definidos de maneira mais organizada, regular e previsível, iniciou-se no contexto do final da Segunda Guerra Mundial. O que havia sido, até então, um conjunto de experiências temporárias, movidas por interesses políticos, diplomáticos ou humanitários, passou a constituir uma norma e um modo de atuação dos Estados nas relações internacionais. A institucionalização da CID acompanhou o próprio processo de legitimação do multilateralismo, o que não implica, é claro, que os Estados tenham abandonado seus interesses estratégicos nacionais na condução das agendas de cooperação internacional com os países do Norte ou do Sul.

A CID corresponde, nos dias atuais, a uma máquina complexa cujas funcionalidades e procedimentos foram criados e se aperfeiçoaram no período após a Segunda Guerra Mundial. As razões iniciais de sua institucionalização não podem ser dissociadas da Guerra Fria; as rivalidades Leste-Oeste, a partir de 1945, foram um fator determinante para que, no campo liberal ocidental, fossem tomadas decisões no sentido de promover a cooperação entre as nações do "mundo livre". Ademais, as narrativas, as modalidades de ação, o processo decisório sobre o destino prioritário dos fluxos e a expansão organizada das atividades no campo abrangente do desenvolvimento foram conformando uma verdadeira "arquitetura da ajuda" (IDA, 2007), diretamente influenciada pelas prioridades de reconstrução da

1. Professor adjunto do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisador visitante do Ipea entre fevereiro de 2011 e janeiro de 2013. Pesquisador 1-D do CNPq e coordenador da Antena Rio de Janeiro do Laboratório de Análise Política Mundial (<www.labmundo.org>). *E-mail*: <crsmilani@iesp.uerj.br>.

Europa com o Plano Marshall, pelo avanço da descolonização na África, na Ásia, no Caribe e no Pacífico no período 1950-1970 e pela emergência dos modelos nacional-desenvolvimentistas, em particular na América Latina.

Esses primeiros anos corresponderam ao que Gilbert Rist chamou de "incubação do desenvolvimento" (Rist, 1996, p. 148), com ênfase no estabelecimento de organizações internacionais – a exemplo da Organização de Cooperação Econômica Europeia (OECE) de 1948 e das diferentes agências da Organização das Nações Unidas (ONU): Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização Mundial da Saúde (OMS), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) etc. – e na criação, pelos principais países doadores, de suas próprias agências bilaterais de cooperação para o desenvolvimento. No mundo das organizações bilaterais e multilaterais, gerou-se, a partir de então, uma clara divisão do trabalho: às primeiras caberia, primordialmente, assistência técnica e ajuda orçamentária, ao passo que as agências multilaterais teriam a função de apoiar e gerir a implementação de projetos. Do ponto de vista discursivo e ideológico, os temas que ocuparam a agenda das organizações multilaterais e bilaterais se relacionavam com os chamados "três D": direitos humanos, descolonização e desenvolvimento. A ênfase nos direitos humanos – sobretudo civis e políticos – era justificada, no plano dos ideários, como necessário contraponto às bandeiras comunistas e revolucionárias. A ONU seria um sustentáculo relevante para o processo de legitimação política e multilateral da CID.

No pós-guerra, os Estados Unidos tiveram papel de destaque no processo de institucionalização da CID, mormente no que diz respeito à ajuda bilateral. Foram pioneiros na criação de programas nacionais de ajuda internacional: em 1954, o Congresso aprovou o Agricultural Trade Development and Assistance Act; em 1961, o Foreign Assistance Act substituiu o marco legal anterior, o Mutual Security Act; nos anos seguintes, os termos *ajuda* e *desenvolvimento* se tornaram inseparáveis nos discursos e documentos oficiais do governo norte-americano. Este processo de institucionalização da ajuda para o desenvolvimento nos mecanismos domésticos dos Estados Unidos implicou, cada vez mais, os representantes no Congresso, que passaram a votar restrições a países (Cuba, de início) e a ter de responder, domesticamente, aos interesses de grupos e *lobbies* organizados. No Foreign Assistance Act de 1969, o Congresso aprovou 84 páginas de restrições a países como resposta a tais pressões internas (Huntington, 1970, p. 164-165).

É interessante notar, no entanto, que o governo dos Estados Unidos também soube pressionar seus parceiros – sobretudo europeus – no sentido de dividir o peso financeiro e político da ajuda. No Reino Unido, por exemplo, com o avanço da descolonização, a Colonial Development Corporation foi rebatizada Commonwealth

Development Corporation em 1963. Em 1953, o governo alemão começou a prestar assistência técnica a fim de ajudar países importadores de bens germânicos a usá-los de maneira adequada e eficiente. O governo sueco estabeleceu o seu ministério de assistência para o desenvolvimento em 1954 e o francês, o ministério da cooperação em 1961, ano em que o Japão criou o seu fundo de cooperação econômica (Lancaster, 2007, p. 30-31). Vinte anos depois de iniciado o Plano Marshall, os Estados Unidos não seriam mais os únicos a ocuparem algum espaço político, com motivações das mais variadas, no seio da cooperação internacional para o desenvolvimento (Hjertholm e White, 1998).

Ponto fundamental no campo geopolítico do Ocidente, a legitimação da CID se sustentou em uma política anticomunista orquestrada nos meios de comunicação e nos setores governamentais, junto aos segmentos empresariais, às forças armadas e às classes médias. A luta anticomunista serviu de elo importante entre a CID e as agendas da política externa dos Estados Unidos (Hook, 1995). Teoricamente, os anos 1950 e 1960 assistiram à consolidação de um desenvolvimentismo estreitamente associado ao keynesianismo e à ideia de modernização. Os países foram classificados (desenvolvidos e subdesenvolvidos); indicadores foram criados para medir as diferenças entre os países (PIB *per capita*); diagnósticos foram realizados – necessidade de investimentos em tecnologia e infraestrutura física, que assegurariam o arranque ou *take off* dos países atrasados; e soluções foram discutidas no sentido de substituição de formas de organização social, instituições, valores tradicionais e motivações considerados pouco propícios ao desenvolvimento, sempre na expectativa de que os ganhos do crescimento pudessem se distribuir automaticamente de cima para baixo, por efeito de percolação (*trickle down*).

Nessa concepção, tudo levava a crer que a política das assimetrias e das relações de poder não fossem variáveis a serem consideradas na equação do desenvolvimento. O que haveria de comum às construções teóricas mais influentes neste momento (Norman Buchanan, Robert Baldwin, Charles Kindleberger, Walt Rostow, Irma Adelman, W. Arthur Lewis, Rosenstein-Rodan, entre outros autores) é o "apelo a terrenos extraeconômicos como imprescindível para compreender e administrar o desenvolvimento econômico" (Moraes, 2006, p. 97). Neste mesmo contexto, surgiu a Aliança para o Progresso, programa de investimentos dos Estados Unidos na América Latina que visava conter a ameaça comunista, mormente depois da revolução cubana.

Do ponto de vista das agendas da CID, os anos iniciais de seu processo de institucionalização foram marcados pela ênfase na ajuda alimentar, no planejamento e na construção ou reconstrução de infraestruturas e na disseminação de preceitos de desenvolvimento agrícola. Merece destaque, ademais, como elemento integrante dos ideários da CID nos seus anos iniciais, o crescimento dos movimentos de de-

senvolvimento comunitário, que, *a posteriori*, no período 1970-1980, resultariam no florescimento dos projetos de desenvolvimento rural integrado, financiados e erigidos em modelos pelo Banco Mundial.

Não se pode esquecer, porém, que a contestação a alguns dos fundamentos filosóficos e políticos da ajuda internacional já emergiu no período 1950-1960: tal foi o caso da Conferência de Bandung, convocada pelos governos de Birmânia, Ceilão, Índia, Indonésia e Paquistão e que preparou o caminho para o lançamento, em Belgrado, em 1961, do Movimento dos Não Alinhados. Também merecem destaque o estabelecimento da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960 e a defesa do princípio da autossuficiência (*self-reliance*) pela Declaração de Arusha, em 1967 – noção que seria retomada, a partir dos anos 1970, por lideranças políticas do terceiro mundo e por intelectuais – tanto do Sul como do Norte – insatisfeitos com as promessas não cumpridas da CID. A autossuficiência também integrou, no fim da década de 1970, a pauta do Plano de Ação de Buenos Aires no campo da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (PEDs).

Quanto aos recursos financeiros, o Plano Marshall (oficialmente chamado de European Recovery Program) foi, de longe, o financiamento mais importante no processo inicial de institucionalização da CID. Do pacote total de US$ 13 bilhões – ou seja, mais de 5% do PIB dos Estados Unidos em 1948 –, que foi definido e implementado entre 1947 e meados da década de 1950, aproximadamente 25% era composto de ajuda alimentar, envio de sementes e fertilizantes (Rist, 1996). Quanto aos recursos técnicos, nesta primeira fase de institucionalização da CID, pode-se ressaltar o lançamento, em 1971, do *logical framework analysis*, pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês). Metodologia baseada no modelo analítico de insumo/resultado (*input/output*), que procurava estabelecer vínculos (quantitativos e qualitativos) entre causas e efeitos, esta ferramenta de gestão da ajuda foi em seguida adotada pelos alemães e canadenses e britânicos e, no plano multilateral, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Procurava-se, desse modo, definir o marco lógico como instrumento de formulação e aprovação de projetos em geral. Ao final dos anos 1970, tornou-se o instrumento de avaliação por excelência, sendo adotado pela grande maioria dos financiadores para a concepção, o monitoramento e a avaliação *ex post* de seus projetos.

2 A TRANSIÇÃO DOS ANOS 1970 E 1980

A transição para os anos 1970 foi marcada por uma profunda crise de natureza econômica, energética, ambiental e social no Norte e no Sul, no Leste e no Oeste, no Centro e na Periferia. Marcam esta crise, entre outros aspectos, a ruptura do padrão ouro-dólar e a adoção pelos Estados Unidos da diplomacia do dólar flutuante;

a repercussão drástica do aumento significativo dos preços do petróleo (1973 e 1979) no desenvolvimento econômico das nações; a conscientização incipiente dos desastres ambientais e dos limites ecológicos do sistema produtivo (capitalista e socialista), associada à emergência de movimentos culturais e sociais de cunho contestatório (juventude, feminismo, minorias culturais, ambientalismo etc.); a insatisfação crescente dos países em desenvolvimento, cada vez mais numerosos graças à descolonização, com o *status quo* internacional (demanda pela Nova Ordem Econômica Internacional – Noei); a redução das taxas de crescimento econômico nos países industrializados, com o fim dos anos gloriosos e a emergência de pressões fiscais que passaram a afetar as políticas públicas do Estado de bem-estar social; e os gargalos econômicos e as mobilizações políticas em prol da democratização no Leste Europeu, coincidindo com a fuga de dissidentes para o mundo ocidental.

Esse pano de fundo exacerbou não apenas muitas das incertezas quanto aos reais impactos da cooperação internacional para o desenvolvimento, a suas motivações e aos interesses envolvidos, mas também interrogações sobre seus mecanismos e a própria natureza dos modelos de desenvolvimento por ela difundidos. A crise financeira nos países do Norte também afetou os orçamentos destinados à cooperação: a relação entre ajuda oficial para o desenvolvimento (ODA) e produto nacional bruto (PNB), segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), oscilou de 0,51% (1961), 0,49% (1962) e 0,41% (1966) para patamares mais baixos em torno de 0,32% (1970), 0,28% (1973) e 0,31% (1976).[2] Neste contexto das relações Norte-Sul, alguns doadores passaram a responsabilizar diretamente os países em desenvolvimento pelas mudanças necessárias em suas economias nacionais: foi o caso do presidente Richard Nixon, que, na Conferência de Guam (no Pacífico, em julho de 1969), exaltou a necessidade de que os países do Sul assumissem maiores responsabilidades por sua própria segurança e progresso, pois a "excessiva dependência de um protetor pode futuramente comprometer a sua dignidade" (Hannah, 1970, p. 303).[3]

Implicar os atores nacionais que deveriam contar com estratégias próprias de desenvolvimento, não restam dúvidas, foi e sempre será fundamental para todo e qualquer processo genuíno de desenvolvimento social e econômico de uma nação. Assim defendiam, neste mesmo contexto de crise dos anos 1970, os teóricos da dependência e alguns economistas críticos, a exemplo de André Gunder Frank, Celso Furtado, Raul Prebisch, Samir Amim, Teotônio dos Santos, entre outros. Também havia sido esta a denúncia de outros economistas, educadores, escritores e sociólogos, a exemplo de François Perroux, Paulo Freire, Albert Memmi, Dudley Seers e Orlando Fals Borda, em torno de ideias-força, como a conscientização,

2. Dados disponíveis em: <http://goo.gl/JHxu1j>.
3. No original: "*too much dependence on a protector can eventually erode its dignity*".

o fim necessário do colonialismo intelectual, o desenvolvimento endógeno e a participação popular nas políticas públicas (Borda, 1970; Freire, 1980; Memmi, 2007; Perroux, 1962; Sachs, 2005; Seers, 1963).

No entanto, a retórica da responsabilização dos atores locais, empregada por dirigentes políticos ou peritos de organizações internacionais em um momento de crise da economia internacional e das relações Norte-Sul, não resultava do reconhecimento pelo Ocidente capitalista (nem tampouco pelo Leste socialista) da autonomia necessária dos países em desenvolvimento na condução soberana de suas próprias agendas econômicas, políticas e sociais. Nem o Norte, nem o Leste aceitavam, no contexto da bipolaridade da ordem de Ialta, arroubos de autonomia ou independência política de seus satélites ou áreas de influência. Os casos da invasão soviética na Hungria em 1956, da Política Externa Independente no Brasil, da Primavera de Praga em 1968 e do apoio norte-americano aos golpes militares na América Latina durante os anos 1960 e 1970 ilustram este argumento.

Portanto, não seria ilegítimo questionar-se sobre o fundamento político da ênfase dada aos fatores e atores endógenos pelos operadores tradicionais e mais influentes da CID. A conjugação política do verbo *participar*, por exemplo, pode variar de um simples *informar*, *consultar*, até *decidir conjuntamente*. Enquanto discurso das organizações da CID, a participação foi, desde os anos 1970, paulatinamente construída como um dos princípios organizativos centrais (declarados e repetidos) dos processos de formulação de políticas públicas e, nos anos 1980, foi transformada em modelo da gestão pública local. A participação social, também conhecida como participação dos cidadãos, participação popular, participação democrática, participação comunitária, entre os muitos termos utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das organizações da sociedade civil (OSC) no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas converteu-se em paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas. *Participar* tornou-se elogio frequente nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento (Milani, 2008). É evidente que, para além da polissemia dos termos empregados, muito frequentemente podem ser encontradas motivações políticas e jogos de poder nem sempre explicitados pelos atores envolvidos. Além disso, existe uma ampla variedade de contextos locais, cujas histórias nem sempre são consideradas para se saber o quão viável seria uma política pública local participativa. Afinal de contas, a participação tem custos e não pode ser dissociada da cultura política de cada sociedade em seu contexto histórico.

Ademais dos discursos construídos, do lado do governo norte-americano, principal país doador de ODA, desenvolveu-se nos anos 1970 a consciência de que o plano de ajuda internacional à Europa havia sido diferenciado, não podendo ser comparado aos padrões da cooperação que então eram implementados com países africanos, asiáticos e latino-americanos:

> O sucesso do Plano Marshall na recuperação da Europa Ocidental foi espetacular. Descobrimos que a reparação da destruição em sociedades tecnologicamente avançadas é uma tarefa muito mais simples que a criação de uma nova atmosfera para o progresso social, onde antes não havia nenhuma. Nós aprendemos que o desenvolvimento requer muito mais que a nobreza da motivação e a generosidade do espírito, e que em cenários de pobreza, ignorância, doenças, desnutrição e desânimo, o progresso não surge facilmente. Não é um resultado automático decorrente da ordem natural dos acontecimentos (Hannah, 1970, p. 303, tradução nossa).[4]

Os anos 1970 são, portanto, paradoxais, uma vez que os primeiros sinais de crise de confiança nos princípios e mecanismos da CID coincidiram com a institucionalização avançada de seus atores, suas práticas, suas narrativas e de todo o seu *modus operandi* que se mantêm, com algumas alterações discursivas e processos de sofisticação metodológica, até os dias de hoje. Muitas das críticas formuladas por intelectuais e movimentos sociais foram, inclusive, integradas, pouco a pouco, na agenda institucional, corroborando a noção de paradoxo.

Foi nesse momento que se institucionalizou o critério de 0,7% do produto nacional dos países mais desenvolvidos que deveriam ser destinados à CID. O Conselho Mundial das Igrejas já havia sugerido que os países ricos destinassem 1% de suas riquezas produzidas aos PEDs, incluindo tanto os fluxos oficiais quanto os privados. Em 1969, a Comissão sobre Desenvolvimento Internacional, coordenada pelo primeiro-ministro canadense Lester B. Pearson, em seu relatório *Partners in development*, propôs a meta de 0,7% do PNB para ser destinado à ODA – sem incluir os fluxos privados, pois suas flutuações poderiam ter de ser compensadas pelos governos. A sugestão foi oficializada, em outubro de 1970, na Resolução nº 2.626 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (Agonu). Em seu parágrafo 43, a resolução declarava que:

> Em reconhecimento à importância particular do papel que somente pode ser cumprido pela ajuda oficial para o desenvolvimento, a maior parte das transferências de recursos financeiros para os países em desenvolvimento deve ser fornecida sob a forma de ajuda oficial para o desenvolvimento. Cada país economicamente avançado aumentará progressivamente a sua ajuda oficial para o desenvolvimento para

4. No original: "*The success of the Marshall Plan in generating the recovery of Western Europe was spectacular. We found that the repair of destruction in technologically advanced societies is a far simpler task than the creation of a new climate for social progress where none had existed before. We have learned that development requires much more than nobility of motive and generosity of spirit, and that in a setting of poverty, ignorance, disease, undernutrition, and discouragement, progress does not come easily. It is not an automatic outcome flowing from the natural order of events*".

os países em desenvolvimento e exercerá seus melhores esforços, a fim de alcançar um montante líquido mínimo de 0,7% do seu produto nacional bruto a preços de mercado até meados da década (United States, 1970, parágrafo 43, tradução nossa).

É bem verdade que alguns governos afirmaram não reconhecer tal meta: a Suíça, que se tornou membro das Nações Unidas somente em 2002, não subscreveu o objetivo dos 0,7%; e o governo dos Estados Unidos sempre lembrou que suas políticas de ajuda não se orientavam por metas dessa natureza.

Esse paradoxo entre institucionalização e desconfiança também pode ser ilustrado a partir da passagem de Robert McNamara (1968-1981) pela direção do Banco Mundial, considerada fundamental para a expansão das atividades do banco e sua consolidação como agente do desenvolvimento. Professor da Universidade de Harvard, presidente da Ford e secretário de Defesa antes de se tornar o primeiro dirigente máximo do Banco Mundial não proveniente do mercado financeiro, McNamara argumentava que a violência social estaria ligada ao atraso econômico, imprimindo à sua gestão uma conexão estreita entre redução da pobreza, segurança e desenvolvimento. A manutenção da pobreza e de padrões de desigualdade social produziria instabilidade e representaria, segundo ele, ameaça à segurança de todo país, inclusive dos Estados Unidos. Por conseguinte, a ordem mundial, a manutenção da hegemonia norte-americana e o afastamento da influência comunista passavam pela garantia do desenvolvimento, principalmente nos países do Sul (Pereira, 2010).

Partindo da premissa de que o crescimento econômico não gerava, automática e necessariamente, redução da pobreza, o Banco Mundial deveria, na concepção de McNamara, enfatizar, em seus programas de crédito, os setores de produção agropecuária, educação, saúde, habitação, saneamento básico e planejamento familiar. Também deveria definir um foco geográfico (África, Ásia, América Latina e Caribe). Esta concepção, denominada de "assalto à pobreza", resultou em mudanças na cultura organizacional do banco e na reforma administrativa implementada entre 1968 e 1972. A "luta contra a pobreza" foi assumida como a grande estratégia do Banco Mundial, muito embora carecesse de fundamentação teórica e de instrumentos quantitativos de avaliação, com os quais seus técnicos estavam tradicionalmente acostumados. Com a publicação de *Redistribuição com crescimento* (1974),[5] coordenado pelo novo economista-chefe do banco, Hollis Chenery, estavam lançadas as bases do *Poverty-oriented approach* e se definia a

5. O relatório *Redistribuição com crescimento* deu embasamento teórico ao discurso de Robert McNamara. Defendia que a redução da pobreza absoluta não era incompatível com o crescimento da economia, e propunha investimentos focados no aumento da capacidade produtiva das camadas pobres, o que levaria a um aumento de sua renda. Tratava-se de uma estratégia distributiva em que apenas parte dos frutos do crescimento econômico (novas rendas e ativos) seria distribuída por meio de projetos e programas financiados por recursos de impostos e endividamento. O combate à pobreza, portanto, simplesmente acompanharia o aumento da receita pública decorrente do crescimento econômico. Logo, não tratava da redistribuição da riqueza já existente, nem da discussão dos regimes jurídico-institucionais vigentes. Na prática, não havia mudança substancial no modelo econômico em curso e o crescimento econômico continuava a figurar como primeiro objetivo (Pereira, 2010).

"pobreza rural absoluta" como alvo das ações do Banco Mundial. Surgiram, neste momento, inovações na gestão do banco, a exemplo do Country Program Paper, verdadeiro regime de metas de empréstimos para cada tipo de Estado-cliente. A estrutura do Banco Mundial também foi alterada, com a criação de novos departamentos na área de projetos e planejamento e de cinco vice-presidências regionais responsáveis por empréstimos e projetos.

Outro aspecto estrutural que ilustra a perda relativa de credibilidade da CID nesse momento diz respeito à crise ecológico-ambiental. Grandes desastres haviam ocorrido no período 1950-1960 – a doença de Minamata em 1959, o acidente de Torrey Canyon em 1967, as primeiras marés negras nas costas da França e do Reino Unido em 1971, entre outros – e o mundo dos intelectuais já havia lançado as bases das primeiras ondas do ecologismo – *Silent spring,* de Rachel Carson em 1962; Aldous Huxley, em seu *The politics of ecology* em 1963; Kenneth Boulding e *The economics of the coming spaceship earth,* em 1966; e José Lutzemberger e o *Fim do futuro? Manifesto ecológico brasileiro*, de 1976 –, mas foi no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, celebrada em Estocolmo, em 1972, que a ecologia política internacional começou a criar questionamentos críticos sobre o papel da cooperação para o desenvolvimento. Prestigiada pela presença de mais de 1.200 delegados oficiais – sobretudo ministros e embaixadores, mas também chefes de governo, a exemplo de Olof Palme e Indira Gandhi – e aproximadamente quinhentas organizações não governamentais (ONGs) majoritariamente do Norte, Estocolmo foi uma das primeiras grandes conferências da ONU a debater acerca dos efeitos nefastos do modelo econômico e dos limites impostos pela problemática ambiental ao desenvolvimento capitalista (Kim, 1984). Do ponto de vista substantivo, Estocolmo-1972 contribuiu para que termos científicos adquirissem conotação política (biosfera, patrimônio natural da humanidade, ecologia e *global commons*) e passassem a influenciar as relações entre Estados doadores e Estados beneficiários no seio da CID. Em 1975, a partir da iniciativa da Fundação Dag Hammarskjold e do novo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Marc Nerfin, Ahmed Ben Salah, Ignacy Sachs e Juan Somavia prepararam o relatório *O que fazer*, sustentando quatro hipóteses fundamentais: *i)* não existe uma única fórmula universal para o desenvolvimento; *ii)* o desenvolvimento deve servir à satisfação das necessidades essenciais dos mais pobres, considerando em primeiro lugar as suas próprias capacidades; *iii)* as relações Norte-Sul devem ser pensadas nas assimetrias entre países e também dentro deles; e *iv)* os limites ecológicos devem ser respeitados. O meio ambiente, a partir dos anos 1970, deixou de ser um tema de especialistas e passou a integrar as pautas das políticas públicas, criar interfaces com a educação e a saúde, despertar o interesse de empresários e

consumidores, até ser inclusive integrado nas discussões quotidianas (frequentemente mistificadas) sobre mudanças climáticas e transgênicos (Milani, 1998).

Nos anos 1980, as agendas da CID passaram a integrar os programas de ajuste estrutural, definidos como o modo de enfrentamento das crises de endividamento nos países do Sul. Com o agravamento das desigualdades entre países ricos e pobres, a cooperação abandonou seus discursos relacionados à transformação nas estruturas das relações Norte-Sul e passou a defender o uso de "condicionalidades": para que os países em desenvolvimento pudessem receber ODA dos países doadores, teriam de se submeter a pacotes de austeridade fiscal, financeira e econômica que seguiam a receita ideológica e teórica do Estado mínimo, bem como os parâmetros políticos do Consenso de Washington – ou seja, redução e "racionalização" do setor público, implementação de políticas macroeconômicas segundo os preceitos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, abertura das economias nacionais ao comércio internacional e abandono dos modelos nacional-desenvolvimentistas. A presença de governos conservadores nos Estados Unidos (Ronald Reagan) e no Reino Unido (Margareth Thatcher) somente facilitou a legitimação e a posterior difusão de tais preceitos no mundo em desenvolvimento. Ademais, a queda do muro de Berlim e a derrocada da União Soviética, na transição entre os anos 1980 e 1990, implicaram mudanças profundas nas concepções de desenvolvimento veiculadas pelas diferentes organizações multilaterais e agências bilaterais envolvidas, como será visto a seguir. A crise mundial do socialismo real e o profundo questionamento sobre o papel das esquerdas na política, a aceleração dos processos de globalização e regionalização, a transformação do modelo de Estado de bem-estar social – principalmente na Europa e na América do Norte – e, no caso latino-americano, o abandono progressivo do planejamento econômico fundado no modelo de substituição das importações, *inter alia*, foram aspectos muito importantes do pano de fundo que resultou na reorientação das prioridades da CID, a partir do período 1990-2000.

3 DOS ANOS 1990 AOS DIAS ATUAIS

Os anos 1990, marcados pelo fim da ordem da Guerra Fria e pela aceleração dos processos de globalização, prometiam um mundo mais pacífico em que a cooperação para o desenvolvimento seria prioritária. Os *dividendos da paz* anunciavam uma agenda para o desenvolvimento não mais marcada pela competição da Guerra Fria e voltada para os interesses dos países menos desenvolvidos. Pelo menos retoricamente, era neste sentido que convergiam dois dos principais relatórios produzidos pelo então secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali: a Agenda para a Paz (de 1992) e a Agenda para o Desenvolvimento (de 1994). No afã de produzir um mundo mais pacífico, a ONU não somente diversificou suas

modalidades de ação (diplomacia preventiva, construção da paz e manutenção da paz),[6] mas também aumentou o número de suas operações de paz: entre 1945 e 1988, houve treze intervenções implementadas pela ONU, ao passo que, entre 1988 e 2006, subiram para 46 (Antonini e Hirst, 2009, p. 27). Outrossim, as Nações Unidas reconheceram a natureza multidimensional do desenvolvimento em torno de cinco eixos principais: a paz como seu fundamento, o desenvolvimento econômico como a base para o progresso, a sustentabilidade ambiental, a justiça social e a democracia.[7]

Além de prevenção e gestão dos conflitos, os seguintes aspectos passaram, nos anos 1990, a receber maior atenção na agenda da CID: o combate contra a disseminação de pandemias (ébola, SARS[8] e gripe aviária), a proteção da biodiversidade e o fenômeno das mudanças climáticas, a descentralização e o desenvolvimento local, as parcerias entre os setores público e privado – incluindo a atuação do chamado terceiro setor –, os programas de minoração da pobreza e a difusão das microfinanças.[9] Não menos relevantes foram os programas relativos à gestão da interdependência no mundo globalizado, como a aceleração das políticas de convergência econômica entre países em desenvolvimento e industrializados e as políticas de "boa governança", de equilíbrio macroeconômico e de redução da dívida externa. Os países da OCDE passaram a redirecionar seus fundos, de forma prioritária, para a Europa Oriental e as chamadas *economias em transição*. Como resultado das prioridades então definidas pelos principais doadores bilaterais e multilaterais, reduziram-se os projetos de ajuda alimentar e reforçaram-se os financiamentos setoriais e programáticos. Passou-se a dar maior ênfase aos diálogos sobre políticas públicas (*policy dialogues*), ao critério da seletividade – com foco nas políticas econômicas – e a programas de formação (*capacity-building*). É evidente que a ideologia dos mercados livres e do Estado mínimo serviu de tela de fundo para esta nova agenda da cooperação.

Nos anos 1990, a agenda da CID encontrava-se claramente ampliada: de projetos e intervenções pontuais, os principais doadores passaram a privilegiar programas – com metas e estratégias – e políticas, aumentando significativamente a envergadura temática e o raio de ação da cooperação para o desenvolvimento. Se, no começo de seu processo de institucionalização, a CID deu ênfase a diálogos técnicos

6. De acordo com a Agenda para a Paz, publicada em 1992 pela Organização das Nações Unidas (ONU), a diplomacia preventiva (*preventive diplomacy)* é toda e qualquer ação que vise prevenir disputas entre as partes, impedir que disputas existentes aumentem em magnitude e resultem em conflitos, bem como limitar a difusão de conflitos em curso. A construção da paz se refere a toda ação que procure conduzir as partes a um acordo, essencialmente por meios pacíficos – a exemplos das ferramentas previstas no capítulo VI da Carta das Nações Unidas. A manutenção da paz implica intervenção de forças militares e/ou policiais, além de civis sob a bandeira da ONU, com o consentimento de todas as partes envolvidas. Trata-se de uma modalidade de ação que expande as possibilidades tanto para a prevenção de conflitos quanto para a construção da paz. Ver o *site* disponível em: <http://goo.gl/cLVvk1>.

7. Ver Nações Unidas, Assembleia Geral, *An agenda for development*, documento A/48/935, de 6 maio de 1994. Ver também: <http://goo.gl/9Ceab8>.

8. SARS: síndrome respiratória aguda grave – a partir do original, em inglês, *severe acute respiratory syndrome*.

9. Sobre a disseminação das agendas relativas ao microcrédito, ver Kraychete (2005).

sobre capital financeiro, tecnologia e organização das infraestruturas, nos anos 1990, as agendas abrangeram políticas sociais, instituições e governos. De uma cooperação interestatal, passou-se gradualmente a um sistema de cooperação que envolve múltiplos atores (Estados, organizações internacionais, ONGs, e setor privado). Da lógica de "ajuda internacional" e assistência, passou-se à outra de cooperação e parcerias (Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen, 2003). Enquanto o espectro da agenda foi sendo ampliado, avançando para questões relativas à reforma do Estado, a orientação estratégica foi de *focar* os projetos em grupos de beneficiários – os mais vulneráveis, os mais pobres etc.

Nesse sentido, nos anos 1990, pode-se dizer que três temas principais estiveram no centro das atenções da CID. Em primeiro lugar, após décadas de supremacia da renda *per capita* como indicador exclusivo do desenvolvimento – medindo, de fato, o crescimento econômico –, o PNUD lança o índice do desenvolvimento humano (IDH) como o novo parâmetro integrador das dimensões da saúde e da educação com a lógica do crescimento (PNUD, 1990). O IDH, que resultara de esforços intelectuais de três destacados economistas (Mahbub ul Haq, Amartya Sen e Richard Streeten), parte de uma definição do desenvolvimento enquanto processo de ampliação de escolhas e capacidades dos indivíduos; portanto, menos centrado na visão economicista que vigera até então. Três aspectos foram considerados fundamentais na construção do IDH: a expectativa de vida longa e com saúde, a alfabetização e o acesso aos diversos níveis de educação formal, bem como a disponibilidade de recursos econômicos (renda) para ter-se uma vida humanamente digna. Pode-se afirmar que, apesar de suas limitações – ao desconsiderar, entre outros aspectos, a problemática ecológico-ambiental – e das distorções produzidas – por exemplo, a concorrência desenfreada entre Estados por melhores classificações no *ranking* mundial do IDH –, o desenvolvimento humano inaugurou uma tendência de fundo que parece ser crucial nas agendas da cooperação, porquanto contribuiu sobremaneira para institucionalizar discursos multidimensionais e disseminar visões mais abrangentes sobre o desenvolvimento. É bem verdade que, ao mesmo tempo, corroborou uma noção mais nacionalizada e individual – sedimentada nas capacidades de cada pessoa – do desenvolvimento, colocando para escanteio o debate estrutural e político sobre as desigualdades entre países ou regiões e as diferenças de classes sociais na ordem internacional.

Em segundo lugar, podem ser lembrados os temas globais como tendência importante dos anos 1990 e 2000. As diferentes conferências da ONU colocaram em evidência a educação para todos (Jomtien, em 1990), a proteção ambiental (Rio de Janeiro, em 1992), os direitos humanos (Viena, em 1993), os direitos reprodutivos e a demografia (Cairo, em 1994), os direitos da mulher e a problemática do gênero (Pequim, em 1995), o desenvolvimento social (Copenhague, em 1995), a gestão urbana e a internacionalização das cidades (Istambul, em 1996),

bem como a discriminação racial (Durban, em 2001). Permitiram o debate sobre um mosaico de posições e realidades do Norte, do Sul, do Ocidente e do Oriente, entre mundos culturais e religiosos diversos, além de difundirem estas agendas em diferentes geografias do planeta. Apesar de muito amplas e frequentemente presas à necessidade de produzir consensos excessivamente abrangentes sobre temas delicados e profundos do ponto de vista cultural, filosófico e político, as conferências da ONU contribuíram para expandir as estratégias de monitoramento, ensejando a criação de redes transnacionais, envolvendo inclusive movimentos sociais e ONGs, que passaram a funcionar como verdadeiros radares da cooperação para o desenvolvimento.

Nesse mesmo diapasão, se consolidou, no seio da ONU e em parte do mundo acadêmico, a noção de bens públicos globais, definidos como aqueles cujos benefícios ultrapassam as fronteiras, quer se trate de fronteiras entre Estados, gerações, populações ou entre ricos e pobres (Kaul *et al.*, 2003). A erradicação da varíola em 1977 seria um bom exemplo: uma vez vencida a doença, toda a humanidade se aproveitou dos benefícios, tanto as gerações atuais quanto as futuras, os ricos e os pobres. Alguns autores incluem nesta categoria os bens públicos aos quais todos têm direito (meio ambiente, segurança pública e conhecimento), além das políticas que buscam combater as repercussões negativas das ações humanas sobre o meio ambiente e o patrimônio cultural, as "disfunções" do mercado (assimetrias e externalidades), o trabalho escravo e infantil, a extinção de espécies e as ameaças às condições de funcionamento do mercado liberal (Freud, 2010, p. 1.069).

O debate em torno dos bens públicos globais trouxe, para a CID, duas implicações que merecem destaque: a necessidade de diálogo e cooperação crescente entre os Estados e a configuração de uma agenda de grandes temas que supunha a comunicação entre três áreas fundamentais das Nações Unidas, que são o desenvolvimento, os direitos humanos e a segurança (Antonini e Hirst, 2009). Esta última passa a ser concebida em sua dimensão humana e coletiva, não mais apenas na perspectiva da segurança nacional dos Estados. Ou seja, ocorre um efeito de contaminação de agendas com temas que passam a enriquecer o debate e a tornar determinadas noções clássicas (a exemplo da segurança) conceitualmente mais complexas e multidimensionais.

Um terceiro aspecto que se destaca nas agendas da CID no período 1990-2000 diz respeito aos Objetivos do Milênio, popularmente conhecidos como ODMs. Conjunto de metas acompanhadas de indicadores de monitoramento e avaliação, os ODMs passaram a ocupar o centro das atenções de governos, organizações internacionais e não governamentais, entidades filantrópicas e, inclusive, de personalidades do mundo midiático, a exemplo de Bono Vox, Brad Pitt e Angelina Jolie.[10]

10. Uma apresentação institucional dos Objetivos do Milênio (ODMs) pode ser encontrada nos *sites* disponíveis em: <http://goo.gl/p4374l> e <http://goo.gl/zdyQmY>.

Ademais de toda a busca de midiatização, que chegou inclusive a levar os ODMs a *shopping centers*, foram legitimados por conferências da própria ONU, a exemplo da realizada em Monterrey, no México, em 2002, quando governos do Norte e do Sul reconheceram que os montantes destinados à CID ainda se situavam em patamares muito aquém do necessário para que as mazelas do subdesenvolvimento pudessem ser superadas. Também foram reforçados a partir do lançamento do Global Compact, programa de parcerias entre Estados, organizações intergovernamentais (ONU) e empresas transnacionais. Aspecto crucial dos ODMs, e que se relaciona estreitamente com o conceito de desenvolvimento humano apresentado anteriormente, a agenda de cooperação por eles defendida visa melhorar principalmente as condições de desenvolvimento do indivíduo. O foco, uma vez mais, deixa de ser o âmbito estrutural e coletivo, direcionando-se para o bem-estar individual, em pleno acordo com o ideário liberal.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, ocorreram algumas importantes inflexões na política vigente em matéria de CID: muitos governos e agências, a reboque de decisões e necessidades do governo norte-americano, passaram a priorizar as estratégias de segurança e o combate contra as diferentes manifestações de terrorismo transnacional. A política da segurança ganhou terreno frente à ideia de cooperação técnica, econômica, intelectual e cultural, ameaçando o próprio ideal do multilateralismo. Com a implementação de uma agenda mais repressiva e de controle, algumas questões correlatas à CID – por exemplo, com respeito às remessas de migrantes a suas comunidades de origem – passaram a ser interpretadas e reguladas não sob a ótica da cooperação e do desenvolvimento, mas na perspectiva bastante realista da segurança das fronteiras nacionais. Isto tudo apesar da importância dos montantes envolvidos: somente os migrantes trabalhando na Europa enviam para a região da África do Norte cerca de € 10 bilhões por ano (Severino e Ray, 2009, p. 14). Estima-se que o total das remessas de migrantes para os países em desenvolvimento tenha passado de US$ 74 bilhões em 2000 para cerca de US$ 200 bilhões em 2007, salientando-se o caso de países como México, Filipinas, Índia, Egito, Turquia e Bangladesh. Em 2010, somente no caso dos países em desenvolvimento, chegaram a US$ 325 bilhões, devendo atingir a cifra de aproximadamente US$ 404 bilhões em 2013, segundo as previsões do Banco Mundial.[11]

Em paralelo à securitização das agendas, a qualidade e a eficácia da ajuda internacional passaram a ser objeto de crescente preocupação dos doadores. Duas declarações (Paris, em 2005, e Acra, em 2008) enfatizaram a noção de eficácia da ajuda internacional para o desenvolvimento, buscando analisar seu impacto em relação ao que se convencionou chamar de ajuda fantasma. Para que a CID seja

11. A partir da base de dados do Banco Mundial (*Outlook for Remittance Flows 2011-2013*), publicada em maio de 2011 pela *Migration and Remittances Unit* (*Migration and Development Brief 16*). Ver também os dados disponíveis em: <www.migrationinformation.org>.

eficaz, deve dar prioridade ao desenvolvimento de capacidades nacionais, garantir a apropriação pelos países em desenvolvimento (*ownership*), coordenar os programas e projetos dos diversos doadores bilaterais e multilaterais com os objetivos das políticas públicas dos países beneficiários (*alignment*), reforçar a responsabilidade mútua, implementar ferramentas de gestão por resultados e, finalmente, harmonizar as práticas e as estratégias dos Estados doadores (*harmonization*). Isto foi o que afirmaram, em linhas gerais, ambas as declarações.

O problema da harmonização é particularmente importante diante da proliferação de atores e canais da CID, principalmente no campo da saúde pública. Se, nos anos 1960, o número de doadores por país, em média, era de doze, no período 2001-2005, este passou para 33. Em 2007, havia mais de 230 organizações internacionais, fundos e programas atuando na CID. Desta proliferação, também resultou muita fragmentação da ajuda.

Há, igualmente, uma aparência de aumento da ajuda oficial para o desenvolvimento graças à inclusão nos cálculos dos montantes relativos ao perdão das dívidas externas dos países mais endividados (IDA, 2007). As dívidas contraídas por países em desenvolvimento durante os anos 1970 e 1980, momento em que os petrodólares inundavam os bancos ocidentais e reforçavam o potencial inflacionário, para as quais muitos desses países já haviam pago juros por anos a fio, quando perdoadas, parcial ou totalmente, foram contabilizadas enquanto ajuda oficial para o desenvolvimento, aspecto que merece, pelo menos, sinalização crítica.

Com relação ao surgimento dos chamados *novos atores*, rompeu-se definitivamente o monopólio dos Estados na CID. Klein e Harford (2005) referem-se a um verdadeiro "mercado para a ajuda", uma vez que atores e mecanismos privados trazem a tradição, a ética e as práticas do mercado para o mundo da cooperação. É evidente que atores não governamentais – as fundações norte-americanas e as agências europeias, como a NOVIB ou a Oxfam –[12] atuavam na CID desde, pelo menos, os anos 1950. No entanto, ao final da década de 1980, parece mudar o lugar do não governamental nos esquemas da cooperação internacional; paradoxalmente, estes atores ganham maior visibilidade e aumentam em número, muito embora também passem a aderir mais diretamente às agendas governamentais e aos interesses do mercado. Mais visíveis, porém com menos liberdade para experimentos locais e nacionais; mais financiados nos anos 1980 e 1990, porém com menos autonomia política e maior dependência de recursos governamentais.

12. Desde 1994, a NOVIB, que no original em holandês significa Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking (Dutch Organization for International Development Cooperation, em inglês), pertence à família do Oxford Committee for Famine Relief – Comitê de Oxford de Combate à Fome (Oxfam). Sobre a Oxfam, ver o *site* disponível em: <www.oxfam.org>.

No caso das fundações oriundas das grandes corporações, deve-se salientar o papel da Fundação Bill e Melinda Gates, que tem um capital de US$ 70 bilhões, com um orçamento anual planejado de US$ 6 bilhões, tendo se tornado ator-chave na governança dos problemas de saúde global (vacinas, por exemplo). Além das filantropias empresariais, deve-se salientar o papel das ONGs: as maiores (Oxfam, Save the Children e Care) têm orçamentos anuais de aproximadamente US$ 800 milhões; além disso, estima-se um aumento da ajuda prestada por ONGs de US$ 8,8 bilhões em 2002 para US$ 14,6 bilhões em 2006 (Severino e Ray, 2009, p. 5). Qualitativamente, pode-se dizer que as ONGs trouxeram para a agenda da CID preocupações sociais, culturais e econômicas de nível micro.

Ademais, novos fundos e mecanismos têm sido desenvolvidos: Global Fund Against AIDS (Gavi); UNITAID, criado em 2006 para combater a disseminação do HIV/AIDS, da malária e da tuberculose; Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, no âmbito do Protocolo de Kyoto; Global Environmental Facility (GEF), criado no bojo da Rio-92; entre outros. A estes se associam instrumentos financeiros e de capital de risco, a exemplo do International Finance Facility for Immunization, iniciativa lançada em 2005 que permite aos seus gestores aumentar o capital nos mercados globais, graças ao lastro de títulos garantidos por Estados doadores e negociáveis nas bolsas de valores; dos mecanismos de taxação sobre bilhetes aéreos; e da taxa Oudin-Santini, que, em 2005, permitiu que autoridades locais e agências de saneamento e fornecimento de água alocassem até 1% de seus orçamentos para projetos de cooperação neste setor. A cidade de Paris, em 2006, destinou € 1 milhão a partir das faturas pagas pelos parisienses para tal finalidade (Severino e Ray, 2009, p. 10-14).

Também há doadores estatais emergentes, com discursos e projetos de cooperação Sul-Sul que pretendem ser distintos das práticas da cooperação Norte-Sul. O cenário da cooperação é bem mais complexo e multifacetado. Tornam-se cada vez mais porosas as fronteiras entre a solidariedade pública e privada. Países beneficiários passam também a definir suas agendas enquanto países doadores, tal como tem ocorrido no caso do Brasil, da África do Sul, da Índia, do México, da Turquia ou ainda da China. A fragmentação também faz parte das críticas possíveis: 80 mil novos projetos a cada ano, financiados por pelo menos 42 países doadores por meio de 197 agências bilaterais e 263 organizações multilaterais (Kharas, 2010, p. 4). Também resulta deste cenário a necessidade ainda maior de coerência e coordenação: somente o Camboja teria recebido cerca de quatrocentas missões de doadores por ano em média, ao passo que a Nicarágua teria recebido 289 missões e Bangladesh teria 250 (Severino e Ray, 2009, p. 6). Não menos relevante é a crítica feita por Kharas (2010) no sentido de que as boas experiências no nível de projetos não repercutem, automática e necessariamente, no plano macroeconômico. Outro problema destacado na agenda atual: a ODA e as políticas de comércio, investimento e migrações criam interdependências que ainda são pouco evidenciadas nos estudos acadêmicos e no debate político.

A constatação parece clara: não apenas são inúmeras as iniciativas e as inovações no âmbito das agendas da cooperação, mas também são muitas as expectativas frustradas. Segundo Severino e Ray (2009), vive-se na iminência do "fim da ODA", a qual estaria passando por três *revoluções concomitantes* quanto à diversificação de seus objetivos, atores e instrumentos. Isto não significaria o fim da solidariedade internacional, mas simplesmente que o sentido político da ODA estaria em crise. Até aqui, se concorda com o argumento dos autores; porém, a justificativa por eles usada para dar conta desta crise parece, pelo menos, equivocada. Veja-se por quê. De acordo com Severino e Ray (2009), na sua origem, a ajuda para o desenvolvimento serviu um amplo leque de objetivos econômicos, culturais, sociais e políticos, mas a sua base de sustentação sempre foi geopolítica e seus atores principais foram, até muito recentemente, os Estados. Afirmar que estes agem de acordo com interesses geopolíticos não implica desconhecer a existência de valores solidários e princípios humanísticos gerais da ajuda ao desenvolvimento, nem algum grau de importância de seus projetos na promoção efetiva da melhoria da qualidade de vida de muitas populações dos países em desenvolvimento. No entanto, como se viu ao longo deste capítulo, a CID serviu (e permanece), desde o seu começo, a uma política estratégica mais abrangente dos Estados doadores.

Ocorre que, para Severino e Ray (2009), o fim da ordem da Guerra Fria teria produzido um vácuo político e aumentado a esperança nos valores liberais e na governança democrática, produzindo uma crise de identidade da ODA e, por conseguinte, uma redução dos montantes destinados à ajuda pelos Estados Unidos, pela França e pelo Reino Unido. Somente no caso norte-americano, a ODA caiu de US$ 16,2 bilhões para US$ 8,4 bilhões, entre 1990 e 1997 (*op. cit.*, 2009, p. 3). Na leitura dos autores, o que explicaria esta diminuição seria o desaparecimento da geopolítica da Guerra Fria; a solidariedade internacional não faria mais parte de um *grande esquema* estratégico e poderia se justificar, no novo contexto histórico, à luz de uma ética da compaixão (*compassionate ethics*).

A leitura deste capítulo sobre os anos 1990 e a interpretação que se faz da crise que se abateu sobre a CID nesse momento são distintas. Não se acredita que a complexidade dos mecanismos de financiamento, os novos arranjos institucionais e o número crescente de atores da CID sejam aspectos dissociados da geopolítica e da geoeconomia dos anos 2000. Como se verá ao longo deste livro, os princípios, as normas e as instituições da CID se encontram hoje desafiados por uma nova concepção e uma lógica distinta de cooperação promovida, entre outros, pela China: em vez de financiar projetos por meio da ajuda pública e por subvenções a fundo perdido, o governo chinês privilegia o uso de investimentos e da promoção comercial.[13] Diante da crise por que passam os Estados Unidos, o Japão e a União

13. O número 84 do *Courrier de la Planète* analisa em detalhe as novas tendências da cooperação internacional com a entrada da China, da Índia, do Brasil e da África do Sul como doadores. Ver Hurrel (2007, p. 13-17).

Europeia, questiona-se se estariam as potências emergentes provocando mudanças no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, e se seria a cooperação Sul-Sul portadora de novos discursos, visões e práticas nesse campo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ENTRE MÚLTIPLOS ATORES E INTERESSES CONTRADITÓRIOS

A CID envolve inúmeros atores, tanto do lado dos chamados países doadores (tradicionais ou emergentes), quanto no campo dos beneficiários – normalmente países de renda baixa ou, em alguns raros casos, países de renda média. Cada ator tem de ser pensado sociológica e politicamente, com identidade, preferências, interesses e objetivos próprios, podendo atuar com base em motivações políticas e de segurança nacional, não somente por razões humanitárias ou morais, mas também econômicas e ambientais (Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen, 2003). No entanto, não se deve esquecer que o conjunto das relações entre os dois tipos de atores (doadores e beneficiários) engendra um jogo complexo e muitas vezes contraditório (Mavrotas e Nunnenkamp, 2007). Entre doadores (tradicionais e novos) e beneficiários, situam-se os chamados *atores mediadores*, que desempenham papel relevante na difusão das agendas, na legitimação dos ideários e, menos frequentemente, na organização de protestos e na definição de mecanismos de monitoramento e controle.

Nesse conjunto de relações, pode-se encontrar organizações multilaterais – as agências do sistema ONU, os bancos de desenvolvimento, além de algumas organizações de caráter não universal, tais como a União Europeia e a OCDE –, agências governamentais bilaterais – USAID, Danida e Jica, por exemplo – e não governamentais – Oxfam, Care, Misereor, NOVIB, Peuples Solidaires, Fundação Ford e Fundação Kellog. Estas últimas não apenas podem agir diretamente apoiadas por governos e agências internacionais (bilaterais ou multilaterais), mas também, em alguns casos mais raros, logram adotar posturas administrativas, políticas, culturais e financeiras mais autônomas, estabelecendo ligações entre sociedades, organizações e movimentos sociais sem passar necessariamente pela mediação de agências estatais. O conjunto das organizações e de atores do lado dos doadores da CID demonstra um primeiro nível de especialização funcional e de divisão política das tarefas. As organizações podem ser classificadas em função de seu tipo (público, privado ou misto), procurando-se esclarecer sua natureza – quantos Estados envolvem, se são governamentais ou não –, a origem e os tipos de financiamentos (públicos, privados, mistos, doações ou empréstimos).

Ainda no que diz respeito ao campo dos atores doadores – e também prestadores de serviços –, pode-se observar que os financiamentos assumem a natureza de subvenções, como no caso das agências do sistema ONU, de algumas agências bilaterais e de organizações não governamentais de desenvolvimento. No entanto,

as agências bilaterais e multilaterais também concedem empréstimos, muitos dos quais com taxas de juros mais baixas, graças aos subsídios públicos. Os empréstimos com tais características são ferramentas usadas principalmente pelos bancos de desenvolvimento, que excepcionalmente também outorgam subvenções: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Grupo Banco Mundial; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Africano de Desenvolvimento (BAD); Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD); e, no caso brasileiro, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – que, embora nacional, atua cada vez mais no cenário internacional, mormente no âmbito regional da América do Sul. Os empréstimos concedidos pelos bancos de desenvolvimento tendem a apresentar taxas de juros mais baixas que as praticadas pelos bancos privados internacionais; resulta disto o interesse que podem despertar junto a governantes de países em desenvolvimento.

No caso particular do Grupo Banco Mundial, deve-se ressaltar que somente o BIRD havia emprestado, até o fim do ano fiscal de 2008, cerca de US$ 446 bilhões; em 2008, foram US$ 13,5 bilhões em novos compromissos com 34 países (Pereira, 2010, p. 40). É importante lembrar que o BIRD empresta apenas a governos e instituições públicas com prazo de amortização de quinze a vinte anos e carência de até cinco anos. Seus recursos têm origem em três fontes: *i)* capital dos Estados-membros que corresponde a uma média de 20%; *ii)* fontes privadas (cerca de 80% do total dos recursos), às quais o banco tem acesso graças à sua credibilidade internacional, haja vista que é considerado credor preferencial e pode tomar empréstimos a custos moderados e emprestar novamente aos países-membros em condições mais vantajosas que o mercado internacional; e *iii)* uma fonte bem menos expressiva corresponde aos ganhos obtidos pelo BIRD com o pagamento dos empréstimos pelos Estados beneficiários e com os investimentos financeiros realizados. No entanto, o Banco Mundial também outorga financiamentos a países mais pobres por meio da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) – ou International Development Association (IDA) –, criada em 1960 para conceder créditos de longo prazo – trinta a quarenta anos, com dez anos de carência. Os critérios de elegibilidade são o grau de pobreza, a insolvabilidade na obtenção de recursos e, principalmente, a implementação de políticas econômicas consideradas *sólidas* e *responsáveis* (*op. cit.*).

Outro aspecto importante a ser mencionado diz respeito à parcela que empréstimos e doações, bem como a assistência multilateral e bilateral, assumiram ao longo da história da CID. A redução relativa dos empréstimos a governos indica uma tendência de reorientação dos financiamentos ao setor privado, sobretudo a partir do período 1980-1990. A presença marcante da dinâmica bilateral, como se verá mais adiante, ilustra a relevância dos mecanismos de cooperação e ajuda internacional para as agendas de política externa, mormente dos Estados mais poderosos.

Porém, é importante salientar que, para mais além dos financiamentos, os atores--doadores – sobretudo as organizações bilaterais e multilaterais – estabelecem normas e definem critérios que são essenciais no processo de institucionalização da CID. Articulam apoios financeiros, difundem e legitimam conceitos, prescrevem modelos de ação do Estado, definem mecanismos de regulação das relações entre o *público* e o *privado* e influenciam as agendas das políticas públicas. Também podem constituir grupos de afinidade: grandes doadores bilaterais (Estados Unidos, Japão, França, Alemanha e Reino Unido); doadores menores e movidos por tradições culturais próximas (Dinamarca, Noruega, Suécia, Holanda e Canadá); programas, agências e fundos das Nações Unidas – PNUD, UNICEF, Unesco, OMS e Organização Internacional do Trabalho (OIT); bancos de desenvolvimento (Banco Mundial e bancos regionais); e redes de ONGs internacionais. Ponto fundamental: como assinalam Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003, p. 53), existe uma "tendência à convergência no mundo da ajuda internacional"; os doadores têm movido cada vez mais suas agendas na tentativa de construção de uma "estratégia comum para a ajuda internacional" em torno da liberalização econômica e política, da defesa dos direitos humanos e da necessidade de reforma política do Estado, sobretudo para promover a boa governança, a funcionalidade das instituições e o combate à corrupção. Além do BIRD e da AID, do Grupo Banco Mundial, várias outras organizações multilaterais e bilaterais agem com base neste tripé entre finanças, conceitos e política. Entre elas, pode-se ressaltar a USAID, a União Europeia e a OCDE – principalmente por meio do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento –, como se verá adiante neste livro.

A CID também incentiva ações coletivas em prol de um determinado modelo de desenvolvimento internacional, por meio de um leque bastante amplo e diversificado de modalidades de ação. Suas organizações atuam em setores variados, incluindo a educação e a formação técnica (*capacity building*), a saúde, o apoio ao crescimento econômico, a cooperação científica e tecnológica, a comunicação, o meio ambiente, a proteção do patrimônio cultural e, mais recentemente, a reforma do Estado e das instituições da governança pública. No conjunto de modalidades de cooperação existentes (técnica, financeira, econômica, cultural, educacional e científica), a OCDE prevê que a ODA pode incluir os itens a seguir.

1) A assistência bilateral (aproximadamente 70% do total): apoio a orçamentos nacionais mediante a transferência de recursos de um país doador ao tesouro nacional do país beneficiário; apoio a programas setoriais e a programas específicos gerenciados por organizações intergovernamentais, a ONGs e centros de pesquisa; intervenções pontuais sob a forma de projetos; envio de mercadorias, alimentos e medicamentos na modalidade de ajuda humanitária; cooperação técnica, treinamento e desenvolvimento de capacidades nacionais por meio de peritos; e concessão de bolsas de estudos; programas de redução da dívida externa.

2) A ajuda multilateral (cerca de 30% do total): contribuições às agências da ONU, à União Europeia, à Associação Internacional de Desenvolvimento e a outras organizações do Grupo Banco Mundial, a bancos regionais de desenvolvimento, ao GEF, ao Protocolo de Montreal. Os capitais privados que funcionam segundo os termos do mercado financeiro não fazem parte da ODA.

Entre algumas questões que parecem ainda hoje importantes, ressaltam-se as seguintes: quais seriam os atores mais importantes no campo dos Estados beneficiários e por que tais atores tendem a aparecer menos nos artigos e livros sobre a CID e seus processos de institucionalização? Majoritariamente, a literatura silencia sobremaneira o papel dos atores beneficiários nos processos de cooperação, salvo quando se trata de apontar a implementação ineficaz dos projetos por motivos de corrupção, falta de transparência ou inaptidão da administração pública. Portanto, parece fundamental analisar o seu papel e tentar criar eixos de análise que permitam entender a sua função nos projetos de cooperação. Os atores beneficiários poderiam ser classificados da seguinte forma:

- atores diretos da administração pública nacional – e federal, como no caso do Brasil, do México e da Argentina; ou seja, atores governamentais dos distintos ministérios ou agências dos governos que estejam implicados na decisão, concepção ou implementação de um projeto – no setor de educação, saúde, desenvolvimento agrícola, transportes urbanos, planejamento etc.;
- organismos públicos de entidades subnacionais (estados federados e municípios).
- organizações não governamentais que prestam serviços no bojo de projetos da cooperação (Norte-Sul, Sul-Sul ou triangular);
- universidades que prestam serviços de cooperação técnica no campo da educação;
- consultorias que concebem ou implementam metodologias de construção de diagnósticos, de avaliação ou de monitoramento de projetos; e
- empresas e fundações privadas que cofinanciam projetos no âmbito de seus programas de filantropia ou de responsabilidade social corporativa.

Assim, embora o montante relativo a investimentos estrangeiros diretos e comércio internacional tenha, nos anos recentes, minorado a importância da CID na economia política internacional, suas organizações seguem atuando na formulação de estratégias econômicas destinadas aos Estados nacionais, na configuração dos ideários do desenvolvimento, na implementação de infraestruturas e projetos

operacionais, no financiamento de programas, na definição de normas e padrões internacionais, bem como na promoção dos discursos relativos à cooperação e ao solidarismo internacional. Boa parte do conteúdo que diz respeito às políticas e aos modelos contemporâneos de desenvolvimento é concebida, analisada e difundida no âmbito da cooperação internacional. Sua relevância em termos de capital simbólico é, pois, mais que evidente – inclusive porque, apesar da multiplicidade de agências e da diversidade de seus mandatos, são muitos os esforços por elas consagrados no sentido de construir uma visão compartilhada em torno do desenvolvimento. Ou seja, há uma concepção universalizante do desenvolvimento que se encontra à raiz das ações das agências da cooperação internacional: esta visão universal integra a defesa dos direitos humanos, a noção de progresso, a cultura do pacifismo e da negociação, bem como o ideal do intercâmbio na construção de consensos plurais e abrangentes. No atual momento histórico, em que novas potências (China, Índia, Brasil e África do Sul) tornam mais visíveis suas estratégias de internacionalização e cooperação para o desenvolvimento (Ipea; ABC, 2010), cabe questionar que efeitos produzirão sobre a arquitetura da CID, suas normas e suas práticas, com base no histórico da cooperação Norte-Sul e nas críticas a ela formuladas ao longo dos últimos sessenta anos.

REFERÊNCIAS

ANTONINI, B.; HIRST, M. **Pasado y presente de la cooperación Norte-Sul para el desarrollo**. Buenos Aires: Ministerio de las Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto, 2009. (Documentos de Trabajo de la Cooperación Sur-Sur).

BORDA, O. F. **Ciencia propia y colonialismo intelectual**. México: Nuestro Tiempo, 1970.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, J.; ENGBERG-PEDERSEN, P. **AID Understanding International Development Cooperation**. New York: Zed Books, 2003.

FREIRE, P. **Conscientização, teoria e prática da libertação**. São Paulo: Editora Moraes, 1980.

FREUD, C. Les biens publics mondiaux. **Cahiers d'etudes africaines**, v. 2-3, n. 198-200, p. 1.067-1.077, 2010.

HANNAH, J. A. New directions in foreign aid for the 1970's. **American journal of agricultural economics**, v. 52, n. 2, p. 302-307, May 1970.

HJERTHOLM, P.; WHITE, H. **Survey of foreign aid**: history, trends and allocation. Denmark: University of Copenhagen, 1998. (Discussion Paper, n. 4).

HOOK, S. **National interest and foreign aid**. Boulder: Lynne Rienner, 1995.

HUNTINGTON, S. P. Foreign aid for what and for whom. **Foreign policy**, n. 1, p. 161-189, 1970.

HURREL, A. Le front commun des BRICS. **Courrier de la planète**, Montpellier, n. 84, p. 13-17, avril-juin 2007.

IDA – INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. **Aid architecture**: an overview of the main trends in official development assistance. Washington: IDA; World Bank, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

KAUL, I. *et al.* (Orgs.). **Providing globalp goods**: managing globalization. New York: Oxford University Press; PNUD, 2003.

KHARAS, H. **Can aid catalyze development?** Making development aid more effective, Washington: Brookings Institute, 2010.

KIM, S. **The quest for a just world order**. Boulder: Westview Press, 1984.

KLEIN, M.; HARFORD, T. **The market for aid**. Washington: International Finance Corporation; World Bank, 2005.

KRAYCHETE, E. S. **Banco mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: <www.adm.ufba.br>.

LANCASTER, C. **Foreign aid**: diplomacy, development, domestic politics. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

MAVROTAS, G.; NUNNENKAMP, P. Foreign aid heterogeneity: issues and agenda. **Review of world economics**, v. 143, n. 4, p. 585-595, Dec. 2007.

MEMMI, A. **Retrato do colonizado precedido de retrato do colonizador**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MILANI, C. R. S. O meio ambiente e a regulação da ordem mundial. **Contexto internacional**, v. 20, n. 2, p. 303-347, 1998.

______. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. **Revista española de desarrollo y cooperación**, n. 22, p. 161-182, 2008.

MORAES, R. C. C. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro**: 1944-2008. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PERROUX, F. **L'économie des jeunes nations, industrialisation et groupements de nations**. Paris: PUF, 1962.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Human development report**: 1990. New York: UNDP, 1990.

RIST, G. **Le développement**: histoire d'une croyance occidentale. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

SACHS, I. Desenvolvimento e cultura: desenvolvimento da cultura, cultura do desenvolvimento. **Organização e sociedade**, v. 12, n. 33, 2005.

SEERS, D. The limitations of the special case. **Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics**, v. 25, n. 2, p. 77-98, 1963.

SEVERINO, J.-M.; RAY, O. **The end of ODA**: death and birth of a global public policy. Washington: Center for Global Development, Mar. 2009. (Working Paper, n. 167). Disponível em: <www.cgdev.org>.

UNITED STATES. UN General Assembly. **International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade**. UN General Assembly Resolution nº 2.626 (XXV). New York, 24 Oct. 1970.

CAPÍTULO 3

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL (CSS)

Bruno Ayllón Pino[1]

1 INTRODUÇÃO: O SUL GLOBAL E AS TRANSFORMAÇÕES INTERNACIONAIS

Uma das principais tendências das relações internacionais contemporâneas é a ascensão econômica e política de certos atores estatais e transnacionais do "Sul global", expressão cunhada no final da Guerra Fria para fazer referência aos países e às sociedades em desenvolvimento do hemisfério Sul, bem como a outros localizados no hemisfério Norte, que possuem indicadores de desenvolvimento médios e baixos. Estes países são na maioria jovens nações africanas e asiáticas, mas também Estados latino-americanos independentes há mais de dois séculos. No total, uns 150 Estados soberanos.

O termo "Sul global" é designação simbólica para denominar uma ampla gama de nações em desenvolvimento, diversificadas em suas histórias, origens e tradições, com múltiplos enfoques no que se refere ao poder, à cultura ou à identidade. O rótulo tem substituído e atualizado progressivamente a qualificação de "terceiro mundo", na qual foram catalogados muitos países em desenvolvimento ao conquistar sua independência e inaugurar uma ordem internacional pós-colonial. O "Sul global" foi também interpretado como "espaço de resistência híbrido", menos dependente do "Norte global". Inclui agentes públicos e privados que ocupam "uma posição estrutural de periferia ou semiperiferia no sistema mundo moderno". Este espaço se encontraria em processo de articulação, e seu denominador comum estaria representado pela vontade de construir uma "globalização contra-hegemônica" (Grovogui, 2010; Cairo e Bringel, 2010, p. 43).

A denominação ganhou força na comunidade epistêmica da cooperação internacional para o desenvolvimento nos últimos anos. Não se ignora o efeito homogeneizador do termo, embora se suponha que o leitor saberá captar as diferenças entre os países em desenvolvimento, nos quais se pode encontrar países tão distintos como China e Uruguai, por exemplo, que estão incluídos no "Sul global" e que conferem importância destacada à cooperação Sul-Sul (CSS) na sua política externa. Como assinalam alguns autores, é cada vez mais difícil identificar quem pertence ao "Sul global", pois está em curso processo de reformatação desta, vinculado à localização e ao deslocamento do poder em direção a novas geografias (Lechini, 2012, p.17; Milani, 2012).

---

1. Docente e pesquisador do Instituto de Altos Estudos Nacionais (Programa Prometeo, da Secretaria Nacional de Educação Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação da República do Equador). *E-mail*: bruno.ayllon@iaen.edu.ec.

Nesse grupo tão heterogêneo, destacaram-se como objeto de estudo da economia do desenvolvimento e das relações internacionais o que se denomina de "potências emergentes", países catalogados como "campeões", "ganhadores da mundialização" ou "globalizadores do século XXI". Apesar da elasticidade do selo de emergentes, a verdade é que o êxito midiático de tal etiqueta consagrou esta realidade particular que sintetiza três fenômenos inter-relacionados: *i)* o deslocamento do eixo gravitacional do crescimento da economia mundial; *ii)* a difusão estrutural do poder ocasionada pela diplomacia enérgica e multidirecional aplicada pelos emergentes, o que tem gerado mudanças na governança global política e econômica; e *iii)* a progressiva perda do monopólio do poder por parte das potências ocidentais depois de cinco séculos de hegemonia no concerto internacional (Santander, 2012; Magalhães, 2011).

Neste capítulo, abordar-se-á a evolução histórica da CSS, ao percorrerem-se as diferentes fases que experimentou a cooperação entre países em desenvolvimento a partir dos anos 1960 – no contexto da descolonização e da Guerra Fria – e sua concretização na década de 1970 – graças ao trabalho impulsionador da Organização das Nações Unidas (ONU). Debater-se-á ainda o controverso ponto da escala da CSS e os diferentes métodos de quantificação, especialmente da cooperação dos denominados "doadores emergentes".

2 AS ORIGENS DA CSS: DE BANDUNG À NOVA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL

A CSS não representa novidade no âmbito da cooperação internacional.[2] Na realidade, desde o início do século XXI, ocorre uma fase de dinamização e aprofundamento da cooperação entre países em desenvolvimento. Por sua vez, é necessário considerar que, – quando alguns países que hoje são membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) eram ainda elegíveis para receber aportes computáveis como ajuda oficial do desenvolvimento (ODA), outras nações em desenvolvimento – como China, Argentina, Índia, Brasil e Cuba – já contavam com programas de cooperação técnica e instituições que intercambiavam conhecimentos com outros países, normalmente vizinhos fronteiriços ou Estados ideologicamente afins.

A origem das primeiras iniciativas de CSS costuma ser situada em meados dos anos 1950, quando alguns países do Sudeste Asiático – entre estes, a Tailândia, em 1954 – efetuaram ações pontuais de cooperação técnica que foram imitadas e reproduzidas por Coreia do Sul, Índia e Cingapura – países que compatibilizaram

2. O texto final da Conferência das Nações Unidas de Buenos Aires, em 1978, sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), recordava então que "esta forma de cooperação não é nova (...) o que sim é novo é que a CTPD é considerada agora por estes países como um elemento cada vez mais importante para a promoção de um desenvolvimento firme" (ONU, 1978, ponto nº 6).

seu papel como receptores de ODA com o de incipientes cooperantes em seus entornos próximos. A China também registrou iniciativas de cooperação técnica bilateral desde o início da década de 1950 (SEGIB, 2008 p. 10; Iglesias, 2010).

No entanto, é preciso contextualizar politicamente o surgimento da CSS alguns anos antes. No período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, aceleram-se os processos de descolonização afro-asiáticos e renova-se a consciência latino-americana no que se refere ao seu "atraso estrutural", impulsionada em larga medida pela criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

As tensões políticas deslocaram-se do cenário europeu – ou do centro capitalista – para a periferia em desenvolvimento, como demonstravam as guerras coloniais da Argélia e da Indochina e as revoluções na América Latina e na África. A polarização ideológica entre comunismo e capitalismo estendia-se pelo mundo a partir do início da Guerra Fria, e ao conflito Leste-Oeste somava-se o conflito Norte-Sul, em época de radicalização dicotômica. Se o primeiro representava um conflito ideológico, o segundo acrescentava, ademais, a variável central do subdesenvolvimento econômico e suas consequências de pobreza e atrasos tecnológico e industrial.

Os países e as regiões em desenvolvimento não foram levados em consideração quando se desenhou a ordem econômica internacional, na conferência de Bretton Woods (1944). Como reação a esta exclusão, estes países – numericamente superiores no seio da Assembleia Geral da ONU – conseguiram introduzir o tema do desenvolvimento na agenda internacional e, nos anos 1950, arrancaram a concessão das potências ocidentais para criar o Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNFED). O fundo destinaria recursos dos países ricos a diferentes projetos de infraestrutura em países pobres. No entanto, os países em desenvolvimento sempre foram muito críticos com relação à ajuda ao desenvolvimento, que consideravam simples paliativo de problemas estruturais.

Também a articulação política dos países em desenvolvimento obteve alguns resultados na reorientação – ao menos retórica – da cooperação Norte-Sul (CNS), como foi materializado na Resolução nº 1.383/1959, da Assembleia Geral da ONU. Esta resolução revisou o conceito de *assistência técnica* e o substituiu pelo de *cooperação técnica* e retomou o ideal de uma relação em bases mais equitativas, ao dotar o termo de significado que pressupunha a existência de países mais e menos desenvolvidos que interatuavam em uma relação de intercâmbios e interesses mútuos. Dessa forma, os países em desenvolvimento conseguiam afirmar posição comum com relação à cooperação, considerada "um instrumento para impulsionar seus processos de desenvolvimento, e não mera assistência técnica vinculada a fins político-estratégicos, ou à recepção passiva de recursos" (Valler, 2007).

Não é possível compreender a lógica da CSS sem fazer referência ao processo de surgimento da consciência do Sul e de sua manifestação nas relações internacionais da segunda metade do século XX. Este processo tem início com os armistícios das guerras da Coreia e da Indochina. Em 1954, celebrou-se a Conferência de Colombo, na qual se reuniram os cinco primeiros ministros de Ceilão, Birmânia, Índia, Paquistão e Indonésia, para afirmar o reconhecimento de interesses e problemas comuns que orientavam a cooperação política regional.

Mas foi a aproximação, naquele ano, entre Índia e China o fato que significou um marco na história da CSS. A visita de Zhou En Lai, primeiro- ministro chinês, à Índia – em abril de 1954, com o objetivo de negociar a resolução do conflito bilateral do Tibete – serviu para afirmar os *cinco princípios da coexistência pacífica*: *i)* o respeito mútuo da integridade territorial e da soberania; *ii)* a não agressão mútua; *iii)* a não ingerência mútua; *iv)* a igualdade e o benefício mútuo; e *v)* a coexistência pacífica. Estes cinco princípios foram debatidos posteriormente em Bandung, na Indonésia, em 1955, e se converteram no núcleo principal do Movimento dos Países Não Alinhados (MNOAL), em 1961. Foram também adotados pela ONU depois da aprovação por sua assembleia geral da Resolução sobre Coexistência, em 11 de dezembro de 1957.

A dinâmica de aproximação entre Índia e China e o bom clima político entre países em desenvolvimento estenderam-se a outras nações asiáticas, nas margens que a Guerra Fria oferecia. Este processo culminou na primeira fase, na Conferência de Bandung, momento fundacional da solidariedade entre os países em desenvolvimento. As relações Sul-Sul foram consideradas, ao mesmo tempo, como instrumento e objetivo compartilhado que devia propiciar o diálogo político e a articulação entre países em desenvolvimento, com a finalidade de ganhar peso nas organizações internacionais e reduzir as assimetrias do sistema econômico mundial.

Em Bandung, vários líderes políticos de países em desenvolvimento idealizaram vias alternativas ao primeiro mundo capitalista e ao segundo mundo socialista, sob o postulado de trazer coesão aos países do terceiro mundo. Ao todo, 29 países asiáticos e africanos e cerca de trinta movimentos de liberação nacional presentes nesta cidade da Indonésia enumeraram vários princípios que deveriam guiar sua cooperação e recomendaram diversas medidas destinadas a incrementar o peso e a influência política do mundo em desenvolvimento. Entre outras, a criação do Fundo Especial de Desenvolvimento Econômico ou da Corporação Internacional de Finanças. Propôs-se, ademais, a cooperação entre países em desenvolvimento, concebida como mecanismo solidário para lograr progresso econômico-social independente.

Essa aspiração estava associada a consensos políticos básicos com relação a uma posição equidistante ante o conflito bipolar, que rechaça todo tipo de colonialismo e racismo e aposta no fomento conjunto do desenvolvimento econômico.

A declaração final refletiu estes consensos, na medida em que os líderes dos países em desenvolvimento participantes expressaram sua vontade compartilhada de liberar-se dos laços da dependência econômica que os mantinham unidos aos países industrializados. Para isto, o intercâmbio horizontal de especialistas, a assistência técnica, a perícia tecnológica e o estabelecimento de instituições regionais de pesquisa e capacitação poderiam ser bons instrumentos. O "espírito de Bandung" inaugurou uma época de "solidariedade estimulante", convertendo-se em referência-chave que os líderes do "Sul global" empregaram para vincular suas políticas externas aos princípios de não interferência e não alinhamento (Hirst e Antonini, 2009; Braveboy-Wagner, 2009).

QUADRO 1
Os dez princípios de Bandung (1955)

1) Respeito aos direitos humanos fundamentais e aos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.
2) Respeito à soberania e à integridade territorial de todas as nações.
3) Reconhecimento da igualdade entre todas as raças e entre todas as nações, grandes e pequenas.
4) Não intervenção ou não interferência em assuntos internos de outros países.
5) Respeito aos direitos de cada nação à sua própria defesa, seja individual ou coletiva, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.
6) Abstenção do uso de pactos de defesa coletiva para beneficiar interesses específicos de quaisquer grandes potências e abstenção do exercício de pressões sobre os demais países.
7) Rechaço a ameaças e agressões, ou ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer país.
8) Emprego de soluções pacíficas em todos os conflitos internacionais, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.
9) Promoção dos interesses mútuos e da cooperação.
10) Respeito à justiça e às obrigações internacionais.

Fonte: Conferência Afro-Asiática de Bandung (Indonésia), 18 a 24 de abril de 1955.

Bandung pode ser considerada o guia que ainda orienta a CSS quanto a seus princípios ideais. Influenciou as mentalidades das elites dos países em desenvolvimento, no sentido de superar suas diferenças e avançar na cooperação política entre sociedades com características similares que se localizavam na periferia do sistema internacional. Sua importância política pode resumir-se à associação de um grupo de países jovens que buscavam caminhos alternativos para sua inserção independente e autônoma no mundo da Guerra Fria, a partir da identificação de interesses mútuos e do rechaço ao colonialismo e a suas manifestações econômicas, políticas e intelectuais. Configurou-se uma identidade própria equidistante dos blocos do mundo bipolar, que inaugurou processo de coordenação de ações entre países em desenvolvimento em temas de interesse comum, fundando a "solidariedade dos povos do Sul" (Milani, 2012; Amim, 2003; Soares, 2011).

Naqueles anos e nas décadas seguintes, as relações Sul-Sul e a cooperação entre países em desenvolvimento foram elaboradas e invocadas por intelectuais

e líderes políticos como Pérez-Guerrero (Venezuela), Nehru (Índia), Nkrumah (Gana), Sid-Ahmed (Argélia), Cizelj (Iugoslávia), Nyerere (Tanzânia), Echeverria (México) e Mahathir (Malásia); por organismos internacionais – destacadamente, a ONU, por meio de sua assembleia geral e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), bem como por outras agrupações de países em desenvolvimento, como o MNOAL ou o Grupo dos 77 (G-77); e por destacados economistas, muitos deles latino-americanos (Prebisch, Pinto, Sunkel, Furtado etc.), que renovaram e questionaram com aportes conceituais e políticos os fundamentos das políticas de desenvolvimento e do papel que corresponderia à ajuda tal qual haviam sido formuladas pelos teóricos da modernização capitalista (Bobiash, 1992).

Mas o discurso e o pensamento das relações Sul-Sul não permaneceram na retórica. Passaram à prática, com expressões políticas e traduções a novas propostas de cooperação econômica e técnica. Alguns destes princípios se traduziram na cooperação oferecida, de maneira incipiente, por alguns destes países. Por exemplo, no caso da China, seguem regendo até a atualidade – ao menos no discurso – os oito princípios formulados em 1964, no famoso discurso de Accra pronunciado pelo primeiro-ministro Zhou Enlai. Segundo estes princípios, ao oferecer sua ajuda, o governo chinês baseava-se na igualdade e no benefício mútuo e nunca a contemplava como ação assistencial. A Índia iniciou em 1964 o Programa de Cooperação Técnica e Econômica, que aportou, desde então, por volta de US$ 2 bilhões a outros países em desenvolvimento (Aguirre, 2011; Reality of Aid Network, 2010).

O espírito de Bandung transcendeu o contexto afro-asiático e superou suas dimensões políticas. Nos anos seguintes, incorporaram-se a este novo ator coletivo dos "países do Sul" as nações latino-americanas. A agenda temática foi ampliada para incluir os problemas do desenvolvimento econômico – o verdadeiro fator aglutinador nas décadas seguintes. Entretanto, remover os obstáculos não significava o desaparecimento do conteúdo político da CSS. Ao contrário, este foi reafirmado em princípios como a autonomia, a autossuficiência ou a independência. Teve sua concretização nas décadas do desenvolvimento da ONU. No decênio de 1960, estabeleceram-se as bases para a CSS e foram aclarados conceitos e procedimentos. Na década de 1970, proliferaram os projetos e foi proposta a configuração da Nova Ordem Econômica Internacional (Noei). No terceiro decênio, nos anos 1980, os fluxos de comércio e investimento Sul-Sul expandiram-se e, em 1986, foi aprovada a resolução sobre o Direito ao Desenvolvimento (Nivia, 2010).

Boa parte das primeiras demandas dos países do Sul, formuladas a partir de Bandung, articulou-se em torno do tema das assimetrias nos intercâmbios comerciais internacionais. Intentava-se modificar a agenda de desenvolvimento e dotar de conteúdo as propostas do MNOAL e do G-77, fóruns estes que se converteram

em alto-falantes das aspirações do "terceiro mundo". Neste contexto, a ONU – em especial, sua assembleia geral – desempenhou um papel-chave, como demonstrou a institucionalização da UNCTAD, em 1964.

A UNCTAD auxiliou os países do Sul na formulação de políticas comerciais e permitiu o intercâmbio de experiências em suas sessões plenárias. Sua instauração na conferência de Genebra originou outro organismo-chave para a CSS: o G-77, formado por 77 países em desenvolvimento que firmaram uma declaração na qual reclamavam novo marco de comércio internacional compatível com as necessidades de industrialização acelerada. Estas nações se comprometiam a manter e fortalecer a unidade e solidariedade do grupo, intensificando as consultas entre si, a fim de explorar objetivos comuns e acordar programas de ação conjunta. Apesar de sua estrutura simples – e dispondo de presidência rotatória anual sob o critério de distribuição geográfica, encarregada da coordenação das ações do grupo –, o G-77 contribuiu para o avanço institucional da CSS. De maneira diversa do MNOAL, este grupo se concentrou na agenda econômica do Sul global mais que nos temas políticos. Conseguiu interatuar e negociar com os países desenvolvidos, embora com êxito relativo, devido à sua pouca adaptabilidade às mudanças na economia globalizada, à sua agenda protecionista incapaz de enfrentar a agenda liberal, e ao declínio da UNCTAD frente à Organização Mundial do Comércio (OMC), como consequência – entre outros fatores – dos diferentes interesses e divergências entre seus membros (Soares, 2011; Bravaboy-Wagner, 2009).

O MNOAL,[3] que contava inicialmente com 25 países-membros e três países latino-americanos observadores (Equador, Bolívia e Brasil), foi criado na conferência de Belgrado de 1961. Três anos mais tarde, já contava com 47 países-membros e onze países observadores, a maioria destes latino-americanos, em sua segunda conferência do Cairo. Embora a cooperação não fosse tema central na agenda do movimento, seus princípios políticos influíram notavelmente em considerável número de países em desenvolvimento. Entretanto, com a exceção de Cuba, poucos conseguiram colocar em prática ações de cooperação técnica. No caso da Iugoslávia, chegou-se a criar, em 1974, o Fundo Solidário, para não alinhados e outros países em desenvolvimento (Mawdsley, 2012, p. 62-63).

Na III Conferência dos MNOAL, em Lusaka, em setembro de 1970, adotou-se o conceito de *autossuficiência coletiva* (*collective self-reliance*), que implicava reconhecimento de que o Sul não poderia aguardar mais a benevolência e a sensibilidade dos países ricos a fim de que a Noei surgisse. A autossuficiência exigia medidas internas de responsabilidade dos países do Sul (maior controle de seus recursos naturais, busca do desenvolvimento científico e tecnológico próprio, melhorias em seus sistemas educacionais), assim como medidas externas (maior cooperação

3. A última cúpula do movimento foi celebrada no Irã, em agosto de 2012. A próxima cúpula acontecerá em Caracas, em 2015.

econômica e técnica entre estes países, associações e incremento de intercâmbio comercial etc.). Esta elaboração conceitual coincidia – não casualmente – com a proclamação, pela Assembleia Geral da ONU, da Segunda Década para o Desenvolvimento, na Resolução nº 2.626/XXV, de 24 de outubro de 1970.

Na IV Conferência dos MNOAL, em Argel, em setembro de 1973, os chefes de Estado e governo dos países não alinhados solicitaram ao secretário-geral da ONU, por intermédio do presidente argelino Bumedian, a convocatória de sessão extraordinária da Assembleia Geral da ONU para refletir sobre "os problemas que fazem referência às matérias-primas e ao desenvolvimento". Apenas um mês depois, eclodiu a "crise do petróleo", que contribuiu para radicalizar as posturas e acelerou a adoção, em 1º de maio de 1974, da "Declaração relativa à instauração da Nova Ordem Econômica Internacional", que foi acompanhada pelo Programa de Ação. Tudo indicava que o começo dos anos 1960 marcava "o final da hegemonia ocidental sobre os países do Sul" (Rist, 2002, p.168-169).

Embora tanto a fundação do MNOAL como o estabelecimento da UNCTAD fossem "claras manifestações da emergência do Sul", é necessário considerar outras iniciativas – por exemplo, as de caráter inter-regional. Entre as mais relevantes, embora efêmera, tem-se a Organização de Solidariedade com os Povos da América Latina, Ásia e África (OSPAAAL), criada em Havana, em 1966, com o objetivo de ser espaço de convergência dos movimentos revolucionários e dos governos ideologicamente afins para enfrentar a dominação capitalista (Chaturvedi, 2012, p. 16; Zuluaga, 2006).

3 O AUGE DA CSS NOS ANOS 1970: A CONFERÊNCIA DE BUENOS AIRES

Durante os anos posteriores à criação da UNCTAD, incrementaram-se as críticas ao modelo de cooperação para o desenvolvimento dos países do Norte, questionando-se as bases assistencialistas sobre as quais se assentavam, assim como os determinantes políticos e estratégicos que a condicionavam e os interesses de todo tipo que os doadores incorporavam, sem considerar as prioridades dos países beneficiários. A cisão dos projetos de agências e organismos internacionais de medidas robustas que favorecessem outras dimensões do desenvolvimento, como o comércio, fez com que muitos países em desenvolvimento suspeitassem da eficácia de semelhante instrumento. Por este motivo, alguns autores sustentam que o nascimento da CSS pode associar-se às "frustrações com o modelo de cooperação vigente" e à conscientização dos países em desenvolvimento da necessidade de "ser parceiros integrais no processo de solução de seus problemas, e não apenas recebedores passivos de ajuda externa" (Iglesias, 2010, p. 76-77; Plonski, 1994, p. 371).

A década de 1970 marcou o auge da CSS ao menos em suas dimensões simbólicas e retóricas. A agenda de desenvolvimento econômico, antes concentrada em comércio e ajuda ao desenvolvimento, fez-se mais ambiciosa. Tratava-se de

desconstruir a velha ordem internacional, vista como prejudicial para os países do Sul. Não bastavam reformas ou melhorias. Era necessário substituir as estruturas vigentes por nova arquitetura institucional que garantisse a igualdade de oportunidades. O colapso do sistema de Bretton Woods – com o abandono por parte dos Estados Unidos do padrão-ouro –, a elevação do preço das *commodities* primárias, a política de distensão ou *détente* entre Washington e Moscou, o dinamismo das diferentes teorias da dependência, a terceira e a quarta conferências dos MNOAL e a conclusão do processo de descolonização afro-asiática fundamentariam maior ousadia dos países do Sul na defesa de suas demandas (Soares, 2011, p. 55-77).

A ONU e, mais especificamente, sua assembleia geral tiveram um papel destacado na promoção da CSS. Em 1972, foi constituído um grupo de trabalho sobre cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD). Em 1974, estabeleceu-se a Unidade Especial de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – ligada ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) –, para coordenar os trabalhos preparatórios de conferência *ad hoc* que convocaria a ONU. Desde então, a unidade converteu-se no ponto focal da CSS no âmbito do sistema da organização, ao promover, gerir e coordenar esta cooperação[4] e estabelecer o elo entre o PNUD e o G-77.

Quatro anos depois da chamada da Noei, em 1978, os países em desenvolvimento se reuniram na Conferência da ONU sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – celebrada em Buenos Aires –, com o convencimento de que a CSS e a autossuficiência que promoviam eram complementos essenciais da CNS, mas nunca mecanismo substitutivo. Na conferência, adotou-se o Plano de Ação de Buenos Aires (Paba) para a promoção e a realização da CTPD, em 12 de setembro, data que a ONU comemora como o Dia Internacional da Cooperação Sul-Sul. Em 19 de dezembro de 1978, mediante a Resolução nº 22/134, a Assembleia Geral da ONU tornou seu o conteúdo do Paba.

Esse plano consagrou novo conceito de cooperação técnica baseado na horizontalidade e no intercâmbio de informações e perícia entre países em desenvolvimento, em áreas como saúde, educação e agricultura. Sua elaboração foi resultado do trabalho de um grupo de peritos que – durante cinco anos, em reuniões intergovernamentais preparatórias – detalharam as necessidades e as possibilidades da CTPD. Na Conferência de Buenos Aires, da qual participaram 138 países e 45 ministros, 41 vice-ministros e 81 diretores de departamentos de cooperação e planejamento, forjou-se um dos momentos-chave da CSS.

4. Em 2003, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), mediante a Resolução nº 58/220, recomendou a substituição do termo CTPD pelo de cooperação Sul-Sul (CSS) e integrou, assim, as três dimensões que a constituem: a política, a técnica e a econômica.

Os principais aportes do Paba foram a elaboração de conceitos de maneira conjunta entre os países em desenvolvimento e as perspectivas inovadoras para melhor funcionamento da CTPD. Os elementos mais destacados do texto final podem ser sintetizados no caráter instrumental que se atribuiu a esta modalidade de cooperação: a ênfase na sua origem e sua prática pelas instâncias governamentais dos países em desenvolvimento; o espaço existente para sua implementação não somente pelas agências públicas, mas também pelas organizações não governamentais (ONGs) e pelo setor privado; e a natureza multissetorial da CTPD em qualquer âmbito de interesse compartilhado por dois ou mais países em desenvolvimento. Todos estes aspectos assentavam-se sobre dois grandes supostos operativos: *i)* a plena vontade política dos países em desenvolvimento, propiciada pelo contexto internacional anteriormente descrito, de adentrar em fase de prática de ações concretas de cooperação; e *ii)* o potencial da informação para conectar a "oferta e a demanda de capacidades técnicas como condição para fazer com que a CSS progredisse rapidamente em qualidade e diversidade, o que lamentavelmente não se verificou nas décadas seguintes" (Atria, 1991, p. 253-254, tradução nossa).

A reunião teve importância crítica ao considerar a CSS como "meio para fomentar uma cooperação mais ampla e efetiva entre países em desenvolvimento" e como "força decisiva para organizar e fomentar o desenvolvimento mediante a transferência de conhecimentos e a prática de compartilhar experiências" (ONU, 1978). O Paba reconheceu também: a natureza multidimensional da CTPD, que podia desdobrar-se em modalidades bilaterais, multilaterais, regionais e inter-regionais; sua complementariedade a respeito da cooperação dos países desenvolvidos; e a reafirmação dos princípios nos quais se fundamentam, entre outros, a estrita observância da soberania nacional e os objetivos aos quais se orienta – a promoção da autossuficiência dos países em desenvolvimento e o fortalecimento de suas capacidades para analisar, identificar e resolver seus principais problemas. O Paba foi, sem dúvida, o documento básico que estabeleceu os princípios orientadores da CSS na sua modalidade técnica. Foi a mais exaustiva e detida tentativa de fixar alguns conceitos e definições que, até hoje, seguem sendo referência fundamental (Naciones Unidas, 1978; Menon, 1980; Uribe, 2009).

Desde 1979, o Comitê de Alto Nível para a CSS (órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU) é o processo intergovernamental geral para a revisão dos processos de cooperação entre países em desenvolvimento. O comitê tem, entre outras funções, a de preparar relatório sobre a implementação do Paba e realizar sugestões que acelerem seu progresso por intermédio de novas ações e iniciativas. Seus integrantes reúnem-se a cada dois anos desde 1980. Está integrado por representantes da maior parte dos Estados-membros que participam do PNUD. O Comitê de Alto Nível para a CSS é a principal entidade normativa em matéria desta cooperação, no âmbito do Sistema ONU.

4 A DESMOBILIZAÇÃO DA CSS NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990

O final da década de 1970 apresentou cenário desfavorável aos esforços da CSS, no contexto de período de transição sistêmica e reordenamento do poder. No campo econômico, a reestruturação do sistema capitalista – simbolizada pelo fim do padrão dólar/ouro –, a crise energética e o choque do petróleo abriram caminho para a determinação estadunidense de retomar o controle da hegemonia mundial durante o governo Reagan. O impacto do desafio neoliberal foi percebido nas pretensões dos países em desenvolvimento de implantar a Noei. A política externa de Washington – ancorada na elevação das taxas de juros, no protecionismo comercial e na "Nova Guerra Fria", com altos gastos em defesa – desequilibrou as contas externas dos países em desenvolvimento e desestabilizou-os politicamente, expondo-lhes às vulnerabilidades econômica, política e social (Pautasso, 2011; Soares, 2011).

Esses fatores desarticularam a unidade forjada nas décadas anteriores entre os países em desenvolvimento. A fase de desmobilização da CSS foi interpretada como período de transição entre um mundo caracterizado pelos embates da Guerra Fria, as políticas econômicas de corte keynesiano e o esgotamento do modelo de práticas comerciais de substituição de importações nos países em desenvolvimento, e "outro mundo" regido pela unipolaridade estadunidense e a globalização neoliberal. Em perspectiva positiva, a letargia que as relações Sul-Sul tiveram permitiu engendrar forças para sua renovação no século XXI (Morais, 2009).

A desarticulação do Sul global na década perdida dos anos 1980 e a diminuição do ímpeto da CSS podem ser explicadas, ademais, pela necessidade que sentiram os países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, de concentrar-se em seus assuntos como consequência da crise da dívida e de equacionar a imposição dos planos de ajuste estrutural pelas instituições financeiras multilaterais.

Além disso, iniciou-se processo de deslegitimação dos países em desenvolvimento. Diferentes autores identificados com os postulados neoliberais negaram a superioridade moral dos países do Sul em suas reivindicações, ao afirmarem que seus governos buscavam os objetivos que os países do Norte também tinham: riqueza, poder e controle dos organismos internacionais. A Noei deveria ser rechaçada, uma vez que não havia necessidade de mudar o sistema econômico internacional, dado que eram as políticas dos próprios países em desenvolvimento as responsáveis por sua pobreza. Até mesmo a ideia de CSS foi considerada – a partir de postulados realistas – como "um conceito romântico", uma elaboração dos "despossuídos" do sistema internacional que se opunham à penetração dos países do Norte em suas economias. Também no Sul, questionou-se intelectualmente o conceito de "terceiro mundo" e duvidou-se de sua utilidade como instrumento de ação, análise esta corroborada pela percepção da crescente heterogeneidade de situações entre os países em desenvolvimento (Krasner, 1989; Joy-Ogwu, 1982; Colacrai *et al.* , 2011).

QUADRO 2
Cronologia da CSS

1955	Conferência de Bandung e proclamação dos princípios gerais da CSS.
1961	Fundação do MNOAL, na Conferência de Belgrado.
1964	No marco da ONU, cria-se a UNCTAD e o G-77.
1966	Constitui-se na Conferência de Havana a Ospaal.
1974	Criação da Unidade Especial para Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento, ligada ao PNUD.
1978	Conferência sobre Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento e adoção do Paba (Buenos Aires).
1981	Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento e adoção do Plano de Ação de Caracas.
1986	Reunião de Alto Nível sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento no Cairo.
1995	Lançamento do documento da ONU intitulado *Novas direções para a CTPD*. Identificam-se os países pivôs que podem impulsionar a CSS.
1997	Realização da Conferência Sul-Sul de Comércio, Investimentos, Finanças e Industrialização e adoção do Plano de Ação de São José.
2000	Cúpula do Sul de Havana.
2001	X Reunião do Comitê Intergovernamental de Cooperação entre Países em Desenvolvimento, em Teerã, no marco do G-77.
2002	Conferência de Financiamento do Desenvolvimento em Monterrey. A CSS e a cooperação triangular são identificadas como relevantes para aumentar a eficácia da ajuda.
2003	Mudança de denominação da Unidade Especial de CTPD do PNUD para Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul e proclamação, pela Assembleia Geral da ONU, do Dia da Cooperação Sul-Sul, pelo 25º aniversário da Conferência de Buenos Aires.
	58º período de sessões da Assembleia Geral na qual se decide substituir o termo CTPD por CSS em todo o Sistema ONU.
	I Cúpula do Sul em Marrakesh, comemorativa dos 25 anos do Paba.
2004	I celebração do Dia Especial da ONU para a CSS, em 19 de dezembro.
2005	II Cúpula do Sul, em Qatar, na qual se aprova plano de ação para posicionar a CSS em um lugar destacado da agenda global de desenvolvimento.
2008	Impulso desde o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) à CSS. Criação do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (FCD). Constitui-se grupo de trabalho no âmbito deste fórum sobre CSS.
	A CSS recebeu reiterado apoio na Assembleia Geral da ONU. A Resolução nº 62/209, de 11 de março, incentiva os Estados- membros a "aprofundar, intensificar e melhorar a CSS".
	III Fórum de Alto Nível de Eficácia da Ajuda, em Gana. O Programa de Ação de Accra reconhece, em seu ponto 19, as contribuições da CSS e reafirma a complementariedade da CNS com a CSS.
	O apoio à CSS é repetido na Conferência Internacional de Prosseguimento sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (Doha).
2009	Cria-se o *task team* sobre CSS, vinculado ao Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda (WP-EFF, na sigla em inglês), no seio do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. Realiza-se a Cúpula de Nairóbi das Nações Unidas, comemorativa dos trinta anos do Paba, de 1º a 3 de dezembro.
2010	O Grupo dos Vinte (G-20) reconhece na declaração final de Seul o papel da CSS e da cooperação triangular na criação de sinergias para lograr o máximo impacto no desenvolvimento.
2011	O IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda em Busan, Coreia do Sul, reconhece as diferenças da CSS e o caráter voluntário dos princípios de eficácia para os "doadores emergentes". O *task team* sobre CSS apresentou evidências de boas práticas e estudos de caso desta cooperação e cooperação triangular.

Elaboração do autor.

Na década de 1980, a CSS não conseguiu retomar seu impulso anterior, embora tenha havido algumas iniciativas promissoras que avançaram muito lentamente e superaram dificuldades de toda ordem – em especial, as financeiras. Em boa medida, se o Paba supôs uma conquista considerável, o contexto da década seguinte invalidou até certo ponto o esforço realizado. O impacto da crise da dívida e o ajuste macroeconômico dificultaram as capacidades financeiras de muitos países em desenvolvimento que tinham a vontade política suficiente para impulsionar sua cooperação. Nem sequer foi possível enfrentar, em alguns casos, "o financiamento das mais elementares ações de CTPD – por exemplo, o pagamento dos gastos de subsistência de especialistas no país receptor da cooperação" (Abarca, 2001, p.171, tradução nossa).

Nessa década, destacou-se a celebração da Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento, na Venezuela, em 1981, que originou o Plano de Ação de Caracas; a constituição do Fundo Pérez Guerrero para a Cooperação Técnica e Econômica entre Países em Desenvolvimento, administrado pelo PNUD e pelo G-77; e a primeira rodada de negociações do Sistema Global de Preferências Comerciais, iniciada em Brasília e concluída em Belgrado em 1987, com a participação de mais de quarenta países. Em 1988, coincidindo com o décimo aniversário do Paba, diferentes instituições puseram em prática projetos para verificar os progressos na execução do plano. Especialmente na América Latina, a Cepal, a Unidade Regional de Ciências Humanas e Sociais para América Latina e Caribe, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Sistema Econômico Latino-Americano (Sela), incidiram na necessidade de sistematizar informação sobre as capacidades, as experiências prévias, os arranjos institucionais, os procedimentos, as modalidades de funcionamento e a existência de pontos fulcrais nos países em desenvolvimento como pré-condição para impulsionar a CSS. De igual modo, identificaram obstáculos à sua execução e ampliação, como a necessidade de maior respaldo nacional, o caráter difuso e improvisado das demandas de cooperação técnica e a escassez de recursos (Atria, 1991).

Um dos fatos mais relevantes foi a constituição da Comissão do Sul, em 1987. Originada no seio do MNOAL – durante a conferência de Harare, em setembro de 1986 –, teve a participação de especialistas, intelectuais e políticos de países em desenvolvimento. Foi presidida pelo ex-presidente da Tanzânia Julius Nyerere. Sua missão consistiu em analisar os problemas do Sul e propor soluções a partir da premissa de que "o Sul não conhece o Sul". O elemento presente em todas as recomendações do relatório final apresentado em 1990, intitulado *Desafio para o Sul*, foi o reconhecimento e a clara afirmação de que "a responsabilidade do desenvolvimento do Sul se assenta no Sul e está nas mãos de seus povos" (Comisión del Sur, 1991, p. VI-VII, tradução nossa).

A comissão sugeriu a articulação das novas forças condutoras da CSS, entre as quais se identificaram a emergência de complementariedades entre os países do Sul, a existência de excedentes de capital em alguns países que poderiam ser investidos em outros países em desenvolvimento, e a necessidade de tratar de problemas comuns, como o meio ambiente e a ciência e a tecnologia. Segundo o grupo de especialistas congregados na comissão, a cooperação era considerada como uma das metas da política externa dos países em desenvolvimento. Seu êxito dependeria das condições para enfrentar o desafio de reforçá-la e diversificá-la a partir de duas esferas de atividades: a primeira, encaminhada a fortalecer a base sobre a qual deveria emergir (os princípios) a CSS, a partir do sentimento de pertencimento ao Sul e da liberação do potencial dos recursos humanos; a segunda esfera funcional ou temática focou em âmbitos como as finanças, o comércio, a indústria, os serviços, o transporte, a segurança alimentar, a ciência e a tecnologia, o meio ambiente ou a informação e a comunicação (Ohiorhenuan e Rath, 2000; Comisión del Sur, 1991).

O impulso promovido pela descolonização e pelo conflito Norte-Sul – que marcou as origens da CSS – deu lugar, em fins dos anos 1980, a uma perda de esperança nas tentativas de gerar uma consciência do Sul e propiciar a unidade de ação dos países em desenvolvimento, em âmbito multilateral. A crise da dívida, as diferentes concepções de desenvolvimento e papel da cooperação, e a crescente heterogeneidade nos ritmos de crescimento econômico dos países em desenvolvimento abriram brechas na "identidade coletiva do Sul" e favoreceram a fragmentação e o predomínio dos interesses particulares. Nos anos 1990, o corolário foi "a guinada adaptativa na qual a CSS não se definiu já como um elemento de mudança da ordem mundial, mas, sim, como um veículo mais de adaptação à ordem econômica neoliberal" (Kern e Weistaubb, 2011, p. 85, tradução nossa).

Também é possível responsabilizar os próprios países em desenvolvimento por seu limitado interesse no potencial da CSS. Podem somar-se causas objetivas, tais como as tensões políticas e as diferentes estratégias de desenvolvimento adotadas no Sul, a fraqueza de vínculos e canais de comunicação, a baixa complementação entre suas economias e a ausência de instituições diretoras da cooperação. Por sua vez, houve certa dependência psicológica da ajuda, o que fez com que os governantes do Sul se voltassem mais para o Norte e seus modelos de desenvolvimento e apostassem no fortalecimento das relações com as antigas metrópoles ou o centro capitalista, em vez de buscar o enfraquecimento dos laços coloniais por meio de estratégias de "autoconfiança coletiva" (Boutros-Ghali, 2006; Tandon, 2009).

A partir da segunda metade dos anos 1990, a CSS recuperou lentamente seu vigor, favorecida pelo crescimento econômico de alguns países em desenvolvimento mais avançados, que fortaleceram suas capacidades internas. Ao mesmo tempo, o deslocamento destes países como receptores de ODA fez da CSS alternativa complementar à cooperação tradicional. Novamente, a ONU liderou o papel de

instituição promotora desta cooperação, ao divulgar o documento elaborado pelo Comitê de Alto Nível Encarregado de Examinar a CTPD, com o título de *Novas orientações da CTPD*. Iniciou-se, assim, nova fase de dinamismo na CSS, cujo protagonismo caberia aos denominados "países pivôs" (*pivotal countries*), considerados como "alavancas de apoio" ao crescimento econômico em seus respectivos entornos regionais e, em casos muito concretos, no âmbito global. Estes países, um heterogêneo grupo de 22 nações, foram identificados como aqueles com mais possibilidades reais de cooperar; em outros termos, como os países catalisadores da execução de ações de cooperação técnica.[5]

O documento *Novas orientações da CTPD* propôs uma definição de CTPD considerada como "um modelo de atividades de caráter polifacetado realizadas por uma ampla gama de participantes, incluídos os governos nacionais, as instituições regionais, os organismos multilaterais, as organizações não multilaterais e o setor privado". Entre as principais recomendações do documento, assinala-se a necessidade de integrar operacionalmente as cooperações técnica e econômica; o apoio à formulação de políticas nacionais para a CTPD, diferenciadas segundo os níveis de desenvolvimento, inclusive por intermédio de organismos regionais e sub-regionais; maior colaboração com os centros especializados de pesquisa e criação de projetos inovadores em torno da CTPD, com ênfase especial em universidades e centros de profissionalização e de redes de pesquisa; a recopilação de informação sobre projetos exitosos e inovadores que pudessem ser transferidos; o emprego dos avanços nas tecnologias da informação para melhorar o intercâmbio de conhecimento e experiências; e a promoção de acordos de cooperação triangular (Naciones Unidas, 1995).

Com o passar dos anos, a dimensão política que teve a CSS em suas origens foi perdendo força em favor de seus componentes mais econômicos e técnicos, embora houvesse alertas sobre o perigo de que as propostas tecnocráticas fossem condenadas ao fracasso sem um forte movimento político que as impulsionasse. Dessa maneira, a prática desta cooperação impôs-se à sua dimensão mais performativa e a seus objetivos primitivos de denúncia e transformação do sistema internacional. Se, nos anos 1950 e 1960, não existiam condições financeiras suficientes e técnicas para sua materialização, ao finalizar a década de 1980, os avanços institucionais e a acumulação de conhecimentos e capacidades tecnológicas em muitos países em desenvolvimento permitiram a implantação de iniciativas de cooperação mais regulares e em maior escala. Entretanto, o componente ideológico que – em seu início – fez da CSS um símbolo de solidariedade entre países em desenvolvimento não mais constituiu, ao final do século XX, o motor principal de sua expansão (Ul Haq, 1980, p. 745; Lopes, 2010, p. 89; Bancet, 2012).

5. Esses países eram: Brasil, Chile, Colômbia, México, Costa Rica, Cuba, Peru e Trinidad-Tobago, na América Latina; China, Índia, Indonésia, Malásia, Turquia, Egito, Tunísia, Coreia do Sul e Tailândia, nas regiões da Ásia-Pacífico, do Oriente Médio e do norte da África; e Nigéria, Gana e Senegal na África, aos que se somaram pequenos países de outros âmbitos, como Malta e Ilhas Maurício.

5 O RESSURGIMENTO DA CSS NO SÉCULO XXI

O século XXI teve início, no que concerne à cooperação entre países em desenvolvimento, com a I Cúpula do Sul, que ocorreu em Havana, em 2000, no marco do G-77 mais a China. Afirmou-se que "os países do Sul não puderam participar dos benefícios da mundialização em pé de igualdade com os países desenvolvidos", em contexto de "intensificação das assimetrias e dos desequilíbrios nas relações econômicas internacionais". Na declaração final, enfatizou-se o papel da CSS como "instrumento eficaz (...) para promover o desenvolvimento mediante a mobilização e distribuição dos recursos e conhecimentos especializados com que contam nossos países".[6]

Chama atenção que – apenas alguns meses depois – os países em desenvolvimento não fizessem ouvir sua voz no texto final da Declaração do Milênio das Nações Unidas, em setembro de 2000, em que se omitiu qualquer referência à cooperação entre países em desenvolvimento. Este fato pode ser interpretado como sintoma da relativa pouca importância que – até esse momento – não apenas os países desenvolvidos, mas também os países em desenvolvimento outorgavam à CSS como ferramenta de desenvolvimento.

Não obstante, pode se afirmar que o impulso definitivo da CSS se produziu a partir da Conferência de Monterrey sobre Financiamento do Desenvolvimento (2002), coincidindo com etapa na qual os denominados países de renda média (PRMs) foram perdendo peso como receptores de ODA. A declaração final dedicou dois apartados a incentivar a CSS e a cooperação triangular como modalidades que facilitam "o intercâmbio de opiniões sobre estratégias e métodos que tiveram êxito" na luta contra a pobreza e como instrumentos para a prestação de assistência eficaz (pontos 19 e 43). A partir de então, a CSS fez-se permanentemente presente nas declarações finais de quase todas as reuniões internacionais sobre desenvolvimento.

Novamente, o papel da ONU foi decisivo para o ressurgimento da CSS. A vantagem comparativa desta organização na promoção desta cooperação baseia-se, entre outros fatores, em suas maiores legitimidade e sensibilidade frente aos problemas do desenvolvimento; em sua aposta no apoio ao desenvolvimento de capacidades; em sua estrutura descentralizada, que favorece o acesso mais rápido à realidade dos países em desenvolvimento; na sua neutralidade e sua experiência; ou na ênfase no monitoramento e na avaliação objetiva de iniciativas de desenvolvimento Sul-Sul. Tudo isto apesar de seu trabalho se perceber muito limitado pela escassez de recursos financeiros, pela paralisia decisória e pela lentidão para pôr em prática ações que demandam celeridade. A conciliação de agendas e prioridades dos países interessados na CSS com os mandatos das diferentes agências da

6. Declaração de Havana. ONU, Assembleia Geral (A/55/74), 12 de maio de 2000 p. 12.

ONU, assim como a duplicidade e a rigidez burocráticas, são outros fatores com capacidade de desestimular maior eficácia do Sistema das ONU na promoção da CSS (Mussi, 2007).

Um indicador da aposta da ONU na CSS é o crescimento exponencial na última década de estratégias para sua promoção em programas, agências e organismos especializados da organização, de maneira destacada no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Onudi), a Unesco, o Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) ou a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), na qual a recente eleição do brasileiro José Graziano da Silva, em 2011, acelerou a dimensão Sul-Sul de seus programas.

Desde 2008, o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (FCD) do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU capitaneou os esforços a favor de uma coordenação dos debates sobre a CSS e a eficácia da ajuda, em clara competição com as iniciativas do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. Seus relatórios marcaram a importância da CSS e a necessidade de fortalecer a ONU como um fórum de debate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os posicionamentos do fórum converteram-se em referência imprescindível para a compreensão dos pontos de vista que os países em desenvolvimento desejam ampliar sobre as particularidades e as diferenças da CSS.

QUADRO 3
Relatório do Fórum de Cooperação ao Desenvolvimento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (29-30 jun. 2010)

A CSS é cada vez mais importante para ajudar os países em desenvolvimento a abordar seus desafios sobre a base da solidariedade mútua. A CSS tem características que a distinguem da Cooperação Norte-Sul, como a ausência de condicionalidade, as relações horizontais e a complementariedade entre as partes (...). Não é um substituto da tradicional Cooperação Norte-Sul.

O sistema internacional deve aproveitar as vantagens comparativas da CSS, ao prestar apoio adequado e custo eficiente e facilitar o aprendizado entre pares.

Deverá apoiar-se plenamente o uso da CSS nos programas das instituições multilaterais e aumentar os fundos para a cooperação triangular. É importante fortalecer as Nações Unidas como um fórum democrático para o debate político, como possível intermediador para a CSS e os acordos de cooperação triangular e como um sistema de organizações que pode apoiar esta cooperação em campo.

Fonte: ECOSOC (2010).

O marco recente mais relevante liderado pela ONU foi a Conferência de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul, comemorativa do 30º aniversário do Paba.[7] Este encontro foi realizado em Nairóbi, em dezembro de 2009. Produziu uma importante declaração que foi, posteriormente, ratificada pela Resolução

7. Ver o *site* oficial da Conferencia de Nairóbi, disponível em: <http://southsouthconference.org/>.

nº 64/222 da Assembleia Geral da ONU. A importância política desta conferência vem marcada pela reafirmação dos princípios tradicionais da CSS, pela reivindicação da autonomia dos países em desenvolvimento para dirigir a agenda da CSS e por uma tímida incorporação das recomendações sobre eficácia da cooperação que emanaram dos fóruns de alto nível promovidos pela OCDE.

QUADRO 4
Resolução A/RES/64/222 da Assembleia das Nações Unidas sobre CSS, que adota a Declaração Final da Conferência de Nairóbi (23 fev. 2010)

11. Reconhecemos a importância, as diferenças históricas e as particularidades da CSS e reafirmamos nossa opinião de que esse tipo de cooperação é uma expressão de solidariedade entre os povos e países do Sul (...) A CSS e seu programa devem ser estabelecidos pelos países do Sul e devem seguir guiando-se pelos princípios do respeito à soberania nacional e independência, igualdade, não condicionalidade, não ingerência nos assuntos internos e benefício mútuo.

18. (...) A CSS não deveria ser considerada ODA. Trata-se de uma associação de colaboração entre iguais baseada na solidariedade. A esse respeito, reconhecemos a necessidade de melhorar a eficácia da CSS para o desenvolvimento aumentando a prestação de contas mútua e a transparência, assim como coordenando suas iniciativas com outros projetos e programas de desenvolvimento em campo, em conformidade com os planos e prioridades nacionais de desenvolvimento. Reconhecemos também que deveriam avaliar-se os efeitos da CSS com o propósito de melhorar sua qualidade, de maneira orientada à obtenção de resultados.

Fonte: ONU (2009)

Em síntese, as contribuições das ONU à teoria e à prática da CSS concretizaram-se nos seguintes elementos:

- os avanços conceituais e metodológicos na definição de sua natureza e suas modalidades;
- a geração de espaços de concertação e a identificação e potencialização das capacidades desenvolvimentistas da cooperação entre países em desenvolvimento;
- os processos de coordenação de atores do Sul;
- o acompanhamento dos progressos dos acordos alcançados nas conferências sobre CSS;
- o suporte à negociação de acordos de CSS e a facilitação de suas capacidades de intermediação para conectar os problemas e as soluções que encontraram os países do Sul em seu processo de desenvolvimento; e
- a construção de plataformas de reflexão, impulso e ação da CSS.

No âmbito da OCDE, iniciou-se um reconhecimento generalizado sobre o potencial da CSS como instrumento eficaz para a mobilização, a criação e o desenvolvimento de capacidades nacionais. Foram amplamente afirmadas as contribuições desta cooperação e dos países emergentes à nova arquitetura da ajuda e à construção de uma incipiente governança global do sistema de cooperação, que os países da OCDE e os organismos financeiros internacionais pretenderam articular a

partir de declarações e programas de ação emanados dos Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda de Roma (2003), Paris (2005), Accra (2008) e Busan (2011).

O crescente interesse dos países do Norte pela CSS, depois de décadas de indiferença, pode ser explicado por ao menos quatro fatores: em primeiro lugar, pelo sentimento de "ameaça do Sul" nos países desenvolvidos. Nas palavras do ex-secretário-geral da ONU, Boutros-Ghali, pelo potencial competidor de alguns países em desenvolvimento "nos mercados nacionais, regionais e globais quanto a oportunidades de investimento". Em segundo lugar, pelo reconhecimento positivo da CSS por parte dos doadores da OCDE, que, até muito recentemente, consideravam esta modalidade como esfera marginal na cooperação internacional. Em terceiro lugar, pelo desconhecimento demonstrado sobre a CSS nos centros de pesquisa dos países desenvolvidos. A atenção e o número de estudos sistemáticos sobre esta cooperação foram escassos até poucos anos atrás, com limitados aportes na França e no Canadá.[8] Em quarto e último lugar, pela crescente preocupação entre os doadores acerca dos efeitos perturbadores e da pressão competitiva que a penetração dos "doadores emergentes" em regiões como a África poderia gerar na aplicação de princípios e indicadores acordados na agenda de eficácia (Boutros-Ghali, 2006; Ayllón, 2009).

Para responder de alguma forma a essas inquietudes e produzir conhecimento sobre a CSS, foram concretizadas diversas iniciativas. Em 2003, foi criado, no seio do CAD/OCDE, o Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda (WP-EFF, na sigla em inglês), para o qual foram convidados vários países em desenvolvimento e diferentes "doadores emergentes", instituições multilaterais e regionais, parlamentos, setor privado e organizações da sociedade civil, com o objetivo de estabelecer mecanismos de diálogo. O programa do CAD Portas Abertas (Open Doors)[9] pode ser entendido como outra manifestação do interesse da OCDE em atrair os países em desenvolvimento mais ativos na CSS para o debate sobre a eficácia e a proliferação de doadores, favorecendo assim a mútua compreensão e a coordenação.

A partir de 2007, o Grupo dos Oito (G-8) iniciou processo de diálogo com o Grupo dos Cinco (G-5) na Cúpula de Heiligendamm, com o objetivo de discutir com os países emergentes os desafios cruciais para a economia mundial; entre estes, o desenvolvimento e a cooperação. O denominado *dialogue partners* debateu as políticas e os instrumentos da CSS e da CNS, ao reconhecer seus respectivos papéis, pontos fortes e diferenças. Identificaram-se complementariedades entre os dois enfoques e estabeleceram-se mecanismos para fomentar o aprendizado mútuo. Na declaração final da Cúpula de L'Aquila (Itália, 2009), foi incorpora-

8. Bancet (2012) registra as pesquisas de Lemperiére (1983) e Bobiash (1988; 1992) que indagam sobre os impactos da CSS, a formação de alianças entre países em desenvolvimento e os estudos de caso sobre a cooperação técnica de China, Índia, Coreia do Sul, Brasil e Cuba em países africanos.

9. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_33721_44131518_1_1_1_1,00.html>.

do um ponto específico sobre o desenvolvimento e a importância da CSS e da cooperação triangular. A respeito desta última, afirmou-se seu valor e seu papel como veículo de fortalecimento de sinergias entre a CNS e a CSS. Em 2009 – e para cumprir o mandato do Programa de Ação de Accra (III Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, 2008) –, a OCDE incentivou a criação da Task Team on South – South Cooperation,[10] que se adscreveu organicamente ao *working party* de eficácia da ajuda do CAD.

O Grupo dos 20 (G-20) também incorporou o debate sobre a CSS e sua relação com a agenda de eficácia da ajuda. Na cúpula de Seul, em 2010, a CSS foi incluída entre os nove pilares definidos no documento *Consenso do desenvolvimento para um crescimento compartilhad*o (G-20, 2010), como parte dos princípios de desenvolvimento do G-20, na seção *questões sistêmicas globais ou regionais*. Reconheceu-se a necessidade de ação coordenada coletiva, "inclusive através da CSS e da cooperação triangular" (p. 2), para criar sinergias com o máximo impacto no desenvolvimento. O Plano Multianual de Ação do consenso assume explicitamente em seu nono pilar que compartilhar experiências de desenvolvimento por meio de iniciativas Norte-Sul, Sul-Sul e triangulares de intercâmbio de conhecimento "contribui à adoção e adaptação das soluções de desenvolvimento mais pertinentes e eficazes". Os líderes do G-20 convidaram as organizações internacionais, o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento a aprofundar seu trabalho neste âmbito. O *task team* sobre CSS da OCDE e o PNUD foram comissionados para elaborar recomendações sobre as atividades necessárias para incrementar a escala de *knowledge sharing* em suas diferentes áreas: ampliação de fontes de conhecimento, mecanismos de intermediação e financiamento.

O reconhecimento mais consistente da CSS materializou-se na Declaração Final do IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, em Busan, na Coreia do Sul, que sublinhou as diferenças de "natureza, modalidades e responsabilidades" da CSS com relação às aplicadas à CNS; as perspectivas alentadoras que oferecem a pluralidade de enfoques na prática da cooperação; e os recursos adicionais que aporta e o enriquecimento dos conhecimentos e aprendizagens que incorpora. Um dos pontos centrais debatidos em Busan foi a transparência sobre os recursos da cooperação internacional ao desenvolvimento.

No que tange aos países provedores de CSS, é importante considerar que tanto a quantificação dos recursos econômicos utilizados nos projetos de cooperação técnica, como os termos e as condições de concessão da ajuda financeira – assim como as modalidades e os instrumentos a serem considerados – são aspectos controversos. As informações existentes são limitadas e fundamentam-se mais em aproximações que em cálculos confiáveis. Fazer comparações sobre os volumes financeiros impli-

10. Em português, Equipe de Tarefas sobre Cooperação Sul-Sul.

cados em ações de CSS é atualmente exercício quase impossível, dada a ausência de definições comuns em torno ao que se deve incluir nesta contabilidade, com que critérios e como avaliá-los. Poucos governos fornecem dados sobre o alcance financeiro de sua cooperação, o que torna muito difícil estabelecer com exatidão de quanto dinheiro se está falando. As definições são profundamente contestadas, e a debilidade dos dados traduz-se em estimações muito cautelosas. A disponibilidade de dados sobre valores financeiros não é condição presente em todos os casos, mas, sim, uma exceção (Madswley, 2012; Lengyel e Malacalza, 2010).

Não havendo definições compartilhadas sobre a natureza da CSS, também não foram gerados parâmetros homogêneos ou indicadores consensuais sobre as dimensões que devem ser incluídas nos exercícios de quantificação que possibilitem distinguir a cooperação para o desenvolvimento de outras modalidades, como a ajuda militar, os empréstimos comerciais ou os investimentos estrangeiros. Não existem metodologias para sua medição elaboradas a partir das especificidades da CSS, nem foro internacional que possa conciliar as diferentes interpretações que realizam a OCDE e os países em desenvolvimento. Estes – em sua maioria – resistem a adotar o sistema de registro do CAD e sua aplicação automática à CSS, pois temem que seus fluxos de cooperação sejam infradimensionados, como consequência da falta de mecanismo equalizador do valor monetário dos insumos que destinam a seus programas de cooperação a custos equivalentes aos dos doadores tradicionais. As carências estendem-se à falta de coordenação para a coleta de dados em nível de país (Mello e Souza, 2012, p. 89; Lopes, 2010, p. 102; United Nations, 2008).

Por sua vez, os principais países protagonistas da CSS não seguem os critérios estabelecidos pelo CAD/OCDE e, portanto, não assimilam sua cooperação ao conceito de ODA nem reportam seus dados. Tampouco admitem a etiqueta de "doadores emergentes" ou de *non-DAC donors*, pois sua trajetória e sua história como países em desenvolvimento – além da natureza e da filosofia de suas atividades de cooperação – não correspondem ao universo conceitual, nem às categorias formuladas pelo CAD ou pelos acadêmicos e *think tanks,* que insistem em qualificá-los como "novos doadores bilaterais", "doadores pós-coloniais", "doadores não tradicionais", "provedores do Sul" ou "novos atores do desenvolvimento internacional". Inclusive, o termo "doadores emergentes" foi explicitamente recusado na sessão de 30 de junho de 2008 do FCD/ECOSOC/ONU, quando os países em desenvolvimento entenderam que sob esta denominação deveriam estar contemplados exclusivamente os países-membros da OCDE ainda não incorporados ao CAD (Manning, 2006; IDRC, 2008; Davies, 2010; Mawdsley, 2012; Chaturvedi, 2012).

Geograficamente, os países emergentes e outros países em desenvolvimento privilegiam a oferta de assistência aos países vizinhos e buscam promovê-la no âmbito dos mecanismos de cooperação e integração regional, dado o maior grau de

interdependência econômica e comercial. O fortalecimento dos laços políticos e o papel de estabilizadores regionais que assumem alguns destes países, especialmente no fornecimento de bens públicos e no apoio a Estados frágeis, são outros fatores explicativos da alocação de sua cooperação. A escala de suas ações e os montantes de financiamento são muito heterogêneos, mas, ainda assim, podem ser classificados em quatro grupos: *i)* os países com alta capacidade de mobilizar recursos internos e externos; *ii)* os que contam com grande capacidade de mobilização de recursos externos, mas têm dificuldade de mobilizar recursos internos; *iii)* outros países que conseguem captar recursos internos, mas possuem acesso limitado a recursos externos; e *iv)* os países que combinam baixa capacidade de mobilizar recursos internos e externos, o que resulta na modesta escala de seus programas de cooperação (Sagasti e Prada, 2010).

É possível formular algumas hipóteses sobre as carências de informação atuais na CSS. Em certas ocasiões, estas se relacionam com as limitadas capacidades institucionais dos países em desenvolvimento para contabilizar seus projetos e calcular o custo de sua execução, e com debilidades agudizadas pela inexistência de agências coordenadoras dos diferentes organismos nacionais implicados na oferta de CSS, e pelo alto grau de fragmentação de suas iniciativas. Em outros casos, existe vontade política para não gerar informações por parte de alguns governos de países em desenvolvimento ou para "mantê-las escondidas" – um "segredo deliberado" com a finalidade de evitar o escrutínio de outros doadores e organismos internacionais, ou, inclusive, para evitar os debates nacionais que podem questionar a conveniência de destinar-se recursos à promoção do desenvolvimento externo (Reality of Aid Network, 2010; Sanahuja, 2010).

A geração de dados quantitativos, consolidados e comparáveis – para determinar a escala financeira da CSS – é um dos principais desafios para o conhecimento mais exato deste tipo de cooperação, ainda que seja reconhecido que suas contribuições mais importantes são de tipo qualitativo. Poucos países em desenvolvimento possuem sistemas de cálculo e quantificação dos recursos de cooperação ofertados por suas instituições públicas. As recentes experiências do Brasil – que, por meio da articulação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Ipea (Ipea; ABC, 2010), gerou um sistema de cálculo e informação centralizado, cujo resultado é o Relatório sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi); do México, com a implementação, em 2012, do Sistema de Informação do México sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SIMEXCID); e os mapas de cooperação da Colômbia elaborados pela Agência Presidencial de Cooperação (APC) –[11] são exceções no universo da CSS. O Foro de Cooperação para o Desenvolvimento do ECOSOC também não conseguiu consensos a respeito,

11. Agência Presidencial de Cooperação da Colômbia. Disponível em: <http://www.accionsocial.gov.co/new_mapa/>.

apesar dos esforços realizados para superar as "brechas analíticas" que impedem melhor compreensão da extensão da CSS, o que seria possível com a fixação de critérios comuns e com o compromisso de fornecer dados e informações à ONU (United Nations, 2009).

Ademais, um dos efeitos negativos da falta de informação sobre os fluxos financeiros, as quantidades e as modalidades envolvidas na CSS é a dificuldade de propor políticas para responder aos desafios de planejamento e racionalização administrativa exigidos. Alguns especialistas defendem a necessidade de superar a estreita consideração das doações diretas entre países e de integrar nestes cálculos outros fluxos financeiros que, em perspectiva mais ampla do conceito de CSS, responderiam de maneira mais exata à realidade das relações entre os países em desenvolvimento. Dessa maneira, seriam contabilizadas as contribuições às instituições financeiras multilaterais – por exemplo, a bancos regionais de desenvolvimento ou ao Banco do Sul; os pagamentos de juros realizados por países em desenvolvimento a estas instituições, na medida em que são recursos que financiam as facilidades concessionais para os países mais pobres; as contribuições às reposições dos fundos da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID); os mecanismos regionais para fins de apoio à balança de pagamentos, como o Fundo Latino-Americano de Reservas (Flar); os mecanismos de apoio ao comércio, como os créditos à exportação; a aquisição de bônus soberanos e valores de outros países em desenvolvimento, como fez a Venezuela em favor de Equador e Argentina; os fluxos de investimento estrangeiro Sul-Sul; e a quantificação da cooperação técnica por meio da valorização do envio de especialistas, servidores públicos ou missões conjuntas (Sagasti e Prada, 2010).

Esses exercícios de quantificação permitem visibilizar a contribuição efetiva da CSS ao desenvolvimento de outros sócios, o que possibilita maior credibilidade no âmbito da política exterior, ao mesmo tempo em que são favorecidas a transparência e a prestação de contas sobre o destino dos recursos públicos assignados à cooperação internacional. Cabe destacar o esforço, iniciado em 2008 pela Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB), para gerar reflexão regional sobre a urgência de contar com mecanismos de informação confiáveis e sistemáticos. Apesar de nem todos os países contarem com estas ferramentas, o trabalho do Programa de Fortalecimento da CSS da SEGIB permitiu que um total de dezenove países latino-americanos adotasse sistema homogêneo de reporte e quantificação de seus projetos e suas ações de CSS. Estes dados constituem a base da qual se nutre o Relatório Anual sobre a Cooperação Sul-Sul na Ibero-América – o exercício coletivo de coleta de dados sobre CSS mais avançado até este momento.[12]

12. Disponível em: <http://www.cooperacionsursur.org>.

6 CONCLUSÕES

Em um contexto internacional marcado pela crise econômica que assola de forma especial os países da OCDE, os países em desenvolvimento mais avançados encontram-se em processo de incremento e consolidação de sua oferta de cooperação. Embora a CSS viva um estado de efervescência – a julgar pela amplitude e pelo incremento de programas e projetos entre países em desenvolvimento ou pela proliferação de fóruns de debate na OCDE e na ONU, ou, ainda, pelas referências nas declarações finais de conferências internacionais a suas contribuições ao desenvolvimento e à nova arquitetura da ajuda –, não é um fenômeno novo. O surgimento da CSS vincula-se ao processo de descolonização e à busca dos países em desenvolvimento por modelos alternativos e autônomos que fortalecessem suas capacidades nacionais e lhes brindassem condições de autossuficiência.

A intensificação da cooperação entre países em desenvolvimento – e, de forma destacada, entre os emergentes – pode ser considerada um processo que é o resultado de, ao menos, quatro fatores interconectados: o primeiro são as taxas de crescimento econômico que alcançaram muitos países emergentes em termos de produto interno bruto (PIB) nominal e as projeções que indicam a ampliação de seu peso nos processos de criação e distribuição da riqueza global. O segundo fator é a aplicação na prática, nestes países, de um conjunto de políticas públicas exitosas em matéria econômica, social e científico-tecnológica, que tiveram como base diferentes aprendizados e experiências nacionais de desenvolvimento. Neste processo, foi fundamental a decisão política dos emergentes em apostar em inserção soberana no mundo, com base na recuperação das capacidades reguladoras do Estado como impulsor do desenvolvimento e do fortalecimento do papel das instituições nacionais para governar os mercados.

O terceiro fator relevante são a formulação e a execução de políticas externas mais afirmativas, que diversificaram as opções de inserção internacional dos emergentes por meio da articulação de coalizões Sul-Sul. Estas coalizões, como o BRICS (bloco econômico formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), atuam em fóruns multilaterais e regimes internacionais em que os países emergentes questionam as regras da política e da economia internacional como foram definidas pelas potências ocidentais. No entanto, o fazem em contexto radicalmente diferente ao do surgimento das relações Sul-Sul, durante a conferência de Bandung (1955), como se examinará em seguida neste livro. Se o espírito daquela época foi a busca de alternativas no mundo da Guerra Fria, na atualidade, a lógica que leva os emergentes e outros PRMs a intensificar a CSS é a de promover sua inserção internacional por meio da geração de mecanismos de diálogo político e *empowerment* econômico. Este processo foi impulsionado pelos fluxos financeiros e investimentos entre países em desenvolvimento – que se multiplicaram por três desde 1998 e representam hoje 30 % do total mundial – e pelo comércio Sul-Sul

– que se duplicou nos últimos vinte anos e representa na atualidade perto de 40% das trocas mundiais (Tres, 2012).

O quarto fator que se identificou é a combinação virtuosa, em alguns desses países, de fortes lideranças, de vontade política para estreitar os laços políticos e econômicos com outros países em desenvolvimento, de recursos financeiros para dinamizar estas relações e de capacidades institucionais fortalecidas. Estes elementos possibilitaram que, graças à intensificação da CSS, se compartilhem conhecimentos técnicos, científicos e tecnológicos, assim como as experiências, as práticas e as soluções que podem contribuir para a superação dos obstáculos que dificultam o crescimento econômico, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento.

Diante desse panorama de crise, os países em desenvolvimento e os emergentes – que, vale recordar, possuem ainda grandes bolsões de pobreza, fragilidades institucionais e enormes desigualdades – seguem aumentando sua cooperação e oferecendo a outros o conhecimento de suas políticas e seus programas em prol do desenvolvimento. Esta realidade da CSS e de suas diferenças no que diz respeito à cooperação “tradicional” abre caminho como manifestação da existência de outros modelos, práticas e alternativas que refletem as mudanças tanto na geopolítica mundial como na geografia do crescimento e na distribuição da riqueza, que se desloca a largos passos do Norte para o Sul e do Ocidente para o Oriente.

REFERÊNCIAS

ABARCA, E. El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo y las nuevas tendencias internacionales, **Revista de ciencias sociales**, Costa Rica, v. 4, n. 94, p. 169-188, 2001.

AGUIRRE, P. China: luces y sombras de un donante emergente. *In:* SANTANDER, G. (Coord.). **Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur***:* estudios de caso. Madrid: ICEI/UCM, p. 109-156, 2011.

AMIM, S. Refundar a solidariedade dos povos do Sul. *In:* SANTOS, T. dos (Coord.). **Os impasses da globalização**: hegemonia e contra hegemonia. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003.

ATRIA, R. Tendencias de la cooperación horizontal en América Latina: notas para la discusión. *In:* BID-SECAB-CINDA. **La cooperación internacional y el desarrollo científico y tecnológico***:* balance y perspectivas. Santiago de Chile: Alfabeta, p. 253-267, 1991.

AYLLÓN, B. Cooperación Sur-Sur y gobernanza multilateral del sistema de ayuda. Madrid: FRIDE, jun. 2009.

BANCET, A. **Análisis de la cooperación triangular**: discursos y prácticas de los países del CAD/OCDE sobre una modalidad en construcción. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, enero 2012. (Documento de Trabajo).

BOBIASH, D. **South-South aid**: how developing countries help each other. New York: St. Martin Press, 1992.

BOUTROS-GHALI, B. La Unión hace la fuerza. **Red voltaire**, 17 mayo 2006.

BRAVEBOY-WAGNER, J. **Institutions of the global south**. London: Routledge, 2009.

CAIRO, H.; BRINGEL, B. Articulaciones del sur global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contra-hegemónica, geopolítica(s). **Revista de estudios sobre espacio y poder**, v. 1, n. 1, p. 41-63, 2010.

CHATURVEDI, S. Development cooperation: contours, evolution and scope. *In:* CHATURVEDI, S.; FUES, T.; SIDIROPOULOS, E. **Development cooperation and emerging powers:** new partners or old patterns? London: ZedBooks, p. 13-36, 2012.

COLACRAI, M. *et. al.* **Escenarios y desafíos de la cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires**. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, CICI + D, 2011.

COMISIÓN DEL SUR. **Desafío para el sur**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

DAVIES, P. South-South cooperation: moving towards a new aid dynamic, **Poverty in focus,** n. 20, Brasília: IPC-UNDP, p. 11-13, 2010.

ECOSOC – United Nations Economic and Social Council. **Report of the 2010 ECOSOC Development Cooperation Forum.** New York, 29-30 June 2010. Disponível em: <http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf11/report_of_the_2010_dcf.pdf >.

G-20 INFORMATION CENTER. **Seoul development consensus for shared growth**. G-20 Seoul Summit, Nov. 2010.

GROVOGUI, S. The global south: a metaphor, not an etymology, **Global studies review**, Virginia, v. 6, n. 3 Virginia, 2010.

HIRST, M.; ANTONINI, B. **Pasado y presente de la cooperación Norte-Sur para el desarrollo**. Buenos Aires: Dirección General de Cooperación Internacional, 2009. (Documentos de Trabajo sobre cooperación Sur-Sur).

IDRC – INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE. **Emerging donors in international development assistance**. Canada, 2008.

IGLESIAS, C.A. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

JOY-OGWU, U. La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente, **Nueva sociedad**, n. 60, mayo/jun., p. 27-38, 1982.

KERN, A.; WEISTAUBB, L. El debate sobre la cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior argentina. **Revista española de desarrollo y cooperación**, Madrid, n. 27, p. 83-95, 2011.

KRASNER, S. Conflicto estructural: tercer mundo contra el liberalismo global. Buenos Aires: GEL, 1989.

LECHINI, G. Reflexiones en torno a la cooperación Sur-Sur. *In:* MORASSO, C.; PEREYRA, G. (Comp.). **Argentina y Brasil**: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración. Rosario: UNR Editora, p. 13-26, 2012.

LENGYEL, M; MALACALZA, B. **¿De qué hablamos cuando hablamos de cooperación Sur-Sur?** Conceptos, actores y agenda de investigación. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, abr. 2010.

LOPES, M. **Prática comentada da cooperação internacional:** entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília, Edição do autor, 2010.

MAGALHÃES, D. Globalizadores do século XXI: países emergentes e a globalização Sul-Sul, **Revista conjuntura austral**, Porto Alegre, v. 2, n. 8, p. 82-89, out./nov., 2011.

MANNING, R. Will ‘Emerging Donors’ change the face of international co-operation? **Development policy review**, n. 24, v. 4, p. 371-385, 2006.

MAWDSLEY, E. **From recipients to donors:** emerging powers and the changing development landscape. London: Zed Books, 2012.

MELLO e SOUZA, A. A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China, **Boletim de economia e política internacional**, Brasília, n. 9, p. 89-100, jan./mar. 2012.

MENON, B.P. **Bridges across the South:** technical cooperation among developing countries. New York: Pergamon Press, 1980.

MILANI, C. Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação Norte-Sul e atuais desafios à cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, v. 25, n. 65, maio/ago. p. 211-231, 2012.

MORAIS, M. South-South cooperation: past and present of this conceptualization and practice. *In:* CHISLOM, L.; STEINER-KHAMSI, G. (Ed.). **South-South cooperation in education and development**. New York: Columbia University, p. 39-62, 2009.

MUSSI, C. **Cooperação Sul-Sul**: conceitos, tipologia e desafios. Brasília, out. 2007. (Nota conceitual do Sistema das Nações Unidas) Mimeografado.

NACIONES UNIDAS. **Plan de Acción de Buenos Aires**. *In*: CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COOPERACIÓN TÉCNICA ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO. Buenos Aires: Naciones Unidas, 1978. Disponível em: <http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/BAPA.pdf>.

———. Comité de Alto Nivel Encargado de Examinar la CTPD. **Nuevas orientaciones de la cooperación técnica entre los países en desarrollo**. Nueva York: Naciones Unidas, 7 abr. 1995.

NIVIA, F. La cooperación internacional Sur-Sur en América Latina y Caribe: una mirada desde sus avances y limitaciones hacia un contexto de crisis mundial. **Revista de economía del Caribe**, n. 5, p. 188-236, 2010.

OHIORHENUAN, J.; RATH, A. The history and urgency of South-South cooperation in science and technology, **Cooperation South**, n. 1, p. 6-28, 2000.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plano de ação para promover e realizar a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento (CTPD) ou Plano de Ação de Buenos Aires.** Resolução nº 22/134, de 19 de dezembro de 1978, da Assembleia Geral da ONU.

______. **Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation**. Resolution no 64/222 adopted by the General Assembly. New York: UN, Dec. 2009.

PAUTASSO, D. O fortalecimento das relações Sul-Sul: estratégia e realidade para os países emergentes. **Revista conjuntura austral**, Porto Alegre, v. 2, n. 8, out./nov., p. 48-62, 2011.

PLONSKI, G.A. A administração de projetos ligada à cooperação técnica internacional: visão de conjunto. *In*: MARKOVITCH, J. (Org.). **Cooperação técnica internacional**: estratégia e gestão. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, p. 367-384, 1994.

REALITY OF AID NETWORK. **South-South development cooperation**: A challenge to the aid system? Manila, 2010.

RIST, G. **El desarrollo:** historia de una creencia occidental. Madrid: La Catarata, 2002.

SAGASTI, F.; PRADA, F. **La nueva cara de la cooperación al desarrollo**: el papel de la cooperación Sur-Sur y la responsabilidad social corporativa. Madrid: Conference of development cooperation in time of crisis and on achieving the MDGs, 9-10 June, 2010.

SANAHUJA, J. A. Regional leaderships and post-liberal regionalism: South-South cooperation in Latin America and the Caribbean. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 17-19, 2010.

SANTANDER, S. Les puissances émergentes, l´Europe et le monde. *In:* SANTANDER, S. (Dir). **Puissances émergentes**: un défi pour l´Europe? Paris: Ellipses, p. 9-22, 2012.

SEGIB – SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA. **Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica**, Madrid, n. 3, 2008.

SOARES, P. **O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa***:* os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: FUNAG, 2011.

TANDON, Y. **En finir avec la dépendance à l´aide**. Genève: CETIM, 2009.

TRES, J. La cooperación Sur-Sur emergente de Busan: ¿retórica coyuntural o resultado de la fortaleza económica de los países emergentes? **Real Instituto Elcano**, Madrid, n. 23, 2012.

UL-HAQ, M. Beyond the slogan of South-South cooperation, **World development**, v. 8, p. 743-751, 1980.

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. **Background study for the Development Cooperation Forum**: trends in South-South and triangular development cooperation. New York: United Nations, Apr. 2008.

———. ———. **South-south and triangular cooperation**: improving information and data. New York: United Nations, 4 Nov. 2009.

URIBE, R. **Cooperación técnica entre países en desarrollo**. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2009.

VALLER, W. **O Brasil e a crise haitiana:** a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: FUNAG, 2007.

ZULUAGA, J. Una tricontinental del conocimiento: un espacio para la cooperación Sur-Sur. *In:* BORÓN, A.; LECHINI, G. **Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico**: lecciones desde África, Asia y América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 399-405.



Parte II
Atores

CAPÍTULO 4

ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO

Carlos R. S. Milani[1]

1 INTRODUÇÃO: ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS, NORMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

As organizações multilaterais têm desempenhado papel fundamental na institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) ao longo dos últimos 60 anos (Ruggie, 1992; Williams, 2012). Elas podem ser definidas como organizações intergovernamentais com vocação universal – Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial –, agências internacionais de caráter regional – União Europeia (UE), bancos regionais de desenvolvimento –, e clubes formais e informais de convergência política e ideológica – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), grupo BRICS, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, e Fórum Ibas, integrado por Índia, Brasil e África do Sul. Desde a sua origem, o campo da CID foi transposto por organizações multilaterais que contribuíram, como lembram Craig Murphy e Enrico Augelli, para a transição racionalizada do colonialismo para o paradigma do desenvolvimento, facilitando o estabelecimento de regimes internacionais (finanças, comércio, cooperação) e reduzindo os custos políticos desta delicada transação. Ou seja, uma das funções das organizações multilaterais no processo teria sido justamente "transformar essa racionalização em realidade política" (Murphy e Augelli, 1993, p. 72, tradução nossa).

Em termos quantitativos, segundo o relatório da OCDE de 2011, anualmente a assistência oficial para o desenvolvimento multilateral foi, em média, de US$ 25 bilhões para o período 1990-1994, US$ 23 bilhões no período 1995-1999, US$ 27 bilhões entre 2000 e 2004, e US$ 32 bilhões entre 2005 e 2009. Em 2006, o valor total alocado pelos países-membros do Comitê de Apoio ao Desenvolvimento (CAD) à CID multilateral foi de US$ 43 bilhões, para um volume total de US$ 133 bilhões. Entre 2000 e 2009, a assistência oficial para o desenvolvimento (ODA) prestada pelos países-membros do CAD que fosse de natureza multilateral teria aumentado, em termos absolutos, de US$ 26,6 para US$ 36,2 bilhões.

1. Professor adjunto do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Pesquisador 1-D do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e coordenador da Antena Rio de Janeiro do Laboratório de Análise Política Mundial (<www.labmundo.org>). *E-mail*: <crsmilani@iesp.uerj.br>.

Este aumento representa uma taxa anual de crescimento de 3%, que seria menor que a taxa de 4% de crescimento da ODA.[2] Em termos relativos, o total da ODA multilateral passou de 33% em 2001 a 28% do total em 2009, embora outros 12% da ODA bilateral dos países do CAD, em 2009, tenham sido canalizados por meio de agências multilaterais. Em 2011, o nível dos financiamentos dos doadores para a ODA multilateral subiu a US$ 38 bilhões, apesar de uma queda geral de toda a ODA global no mesmo ano – pela primeira vez desde 1997.[3]

Outro aspecto importante: as agências multilaterais tampouco são homogêneas em suas modalidades de ação ou prioridades políticas (Mavrotas, 2010). Existem hierarquias entre elas que produzem impactos e capacidades de influência diferenciados sobre o plano doméstico dos Estados. A partir dos anos 1980 e 1990, elas têm logrado produzir convergências em torno do desenvolvimento sustentável, eficácia da ajuda, desenvolvimento participativo, descentralização e reforma do Estado, entre outros temas que têm pautado a agenda multilateral da cooperação para o desenvolvimento.

As agências mais conhecidas tendem a ser as que têm sede em capitais ocidentais – OCDE, UE, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) –, mas não podem ser negligenciadas as organizações multilaterais, por exemplo, de países árabes e muçulmanos, a exemplo do Banco Árabe para o Desenvolvimento Econômico da África, do Banco Islâmico de Desenvolvimento, do Fundo OPEP[4] para o Desenvolvimento Internacional e do Fundo Árabe para o Desenvolvimento Econômico e Social. É importante lembrar que este, cuja sede é na Cidade do Kuwait, teve suas operações iniciadas em 1974 e, até 2001, teria desembolsado cerca de US$ 7,8 bilhões em projetos, todos destinados exclusivamente a países-membros da Liga dos Estados Árabes. O mais importante dos financiadores deste grupo, porém, é o Banco Islâmico de Desenvolvimento, com cerca de US$ 14,8 bilhões em projetos em 2002. Grande parte dos financiamentos destina-se a países que têm fronteira com Israel – Egito, Jordânia, Líbano e Síria –, o que é frequentemente criticado por analistas ocidentais. Em segundo plano, aparecem os países africanos. Entre 1985 e 1989, 34,3% do total da cooperação multilateral árabe prestada direcionou-se a países de renda média baixa, mas esta porcentagem aumentou para 66,4% entre 1990 e 1994 (Neumayer, 2004).

Como lembra Clark (1964, p. 24), "as agências que são igualmente internacionais são muito diferentes no que fazem, na maneira como operam e na forma como são geridas". Algumas podem ter instâncias de decisão com base no princípio "a um Estado corresponde um voto" (ONU e suas agências), ao passo que outras adotam o valor das quotas financeiras de cada Estado para definir seu poder de voto

2. Dados levantados a partir de *2011 DAC report on multilateral aid*.
3. Dados levantados a partir do *2012 DAC report on multilateral aid*. Disponível em: <goo.gl/CHvfCB>.
4. OPEP: Organização dos Países Exportadores de Petróleo.

no processo decisório (Banco Mundial, FMI). Algumas são de alcance universal (agências da ONU), ao passo que outras são reservadas a países que atendam a critérios técnicos e políticos (OCDE); outras, ainda, são grupos informais (Grupo dos 20, ou G-20), mas isto não significa que deixem de ser relevantes para os debates sobre o futuro da cooperação para o desenvolvimento. Portanto, parece muito relevante, neste capítulo, discutir o papel político e a função que podem desempenhar organizações intergovernamentais tão diversificadas e bastante atuantes no campo da CID. Para tal, foram selecionados dois tipos de agências intergovernamentais (o grupo Banco Mundial e a ONU), com o objetivo de apresentar seus discursos e práticas, procurando entender como são construídas as convergências e por que permanecem algumas particularidades.

2 O GRUPO BANCO MUNDIAL

O grupo Banco Mundial (BM) é constituído por sete organismos com diferentes mandatos. Cada um destes organismos tem data de criação e funcionalidades distintas. O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Cooperação Financeira Internacional (CFI) e o Instituto Banco Mundial (IBM) seriam as quatro organizações mais diretamente atuantes no campo da cooperação para o desenvolvimento, em suas vertentes pública e privada, por meio de subvenções e também de empréstimos. Cada uma delas será aqui examinada mais detalhadamente, sintetizando elementos de vários artigos, livros e, mormente, a partir da excelente obra produzida por João Márcio Mendes Pereira (2010) sobre o Banco Mundial enquanto ator político, intelectual e financeiro do desenvolvimento internacional.

É importante ressaltar que, desde o início da sua história, o BM promove inúmeras articulações formais e informais com atores bilaterais e multilaterais, públicos e privados, acadêmicos e associativos, frequentemente assumindo posição de liderança nestas relações. No início, o banco era essencialmente europeu: do total de seus empréstimos até 1956, quase 65% destinavam-se a países do bloco ocidental. No decorrer de 1947, foram aprovadas apenas quatro operações de empréstimo (Dinamarca, França, Holanda e Luxemburgo), chegando a um total de aproximadamente US$ 500 milhões. O primeiro empréstimo aprovado para um país em desenvolvimento foi concedido em 1948 – ao Chile. O primeiro financiamento vinculado a um projeto específico foi também destinado a um país em desenvolvimento, precisamente ao Brasil. Segundo Araújo (1991), em 1949, o Brasil recebeu seu primeiro empréstimo global, de proporções bastante significativas para a época: US$ 75 milhões, ou seja, 54% do valor total dos empréstimos aprovados naquele ano pelo banco. Este empréstimo global cobria, *inter alia*, um projeto específico destinado "a uma empresa privada, de capital estrangeiro – *Brazilian Light and Power Ltd.* – e foi complementado, dois anos mais tarde,

com mais US$ 15 milhões à Brascan Ltd., do mesmo grupo. Entre 1949 e 1954, o BIRD aprovou empréstimos ao Brasil no valor de US$ 194 milhões, dos quais 56% destinaram-se ao grupo Light (Araújo, 1991, p. 27-28).

Foi tão somente no final da década de 1950 que o BM passou a emprestar em maior volume a países em desenvolvimento (PEDs), pois as operações com este tipo de países, que apresentavam maiores riscos de inadimplência, comprometeriam a sua credibilidade frente a Wall Street, como lembra Araújo (1991). Esta mudança se deve ao aumento do grau de confiança do banco junto ao mundo empresarial e financeiro, mas também à natureza de seus projetos. No decorrer dos anos 1950 e 1960, o BM financiou fundamentalmente projetos para o desenvolvimento de infraestruturas: até 1968, 70% do total dos empréstimos destinavam-se a comunicações, energia e transportes. Projetos deste gênero eram do interesse das grandes empresas que buscavam aumentar a escala e o escopo de sua atuação, além de constituírem ferramenta importante no bojo da Guerra Fria que se iniciava. Portanto, desde os primeiros anos, o BM procurou potencializar sua capacidade de articulação com Estados e mercados, bem como assegurar sua capilaridade social e influência política na arena internacional.

2.1 O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD)

Trata-se da instituição mais antiga e a mais importante do grupo Banco Mundial. Seu surgimento está diretamente ligado à criação do FMI, em Bretton Woods, em 1944. Tal ligação com o FMI é tão umbilical que a precondição para um país se tornar membro do BIRD é também vincular-se ao FMI. O BIRD pode ser considerado uma instituição de alcance verdadeiramente mundial, chegando a 188 membros em 2012. Os mais recentes Estados-membros são o Timor-Leste (adesão em 23 de julho de 2002), Montenegro (18 de janeiro de 2007), Kosovo (29 de junho de 2009), Tuvalu (24 de junho de 2010), e Sudão do Sul (18 de abril de 2012). Em 2008, o BIRD atingiu o montante total de empréstimos de US$ 446 bilhões, segundo Pereira (2010). Sua estrutura organizativa manteve-se praticamente inalterada desde sua fundação, e sua função básica é "prover empréstimos e garantias financeiras aos países-membros elegíveis para tal, bem como serviços financeiros de análise e assessoramento técnico".[5] Embora tenha começado a realizar empréstimos a países menos desenvolvidos desde 1948 (para o Chile), até o final da década de 1950, mais da metade de seus financiamentos estava concentrada nos países europeus, no bojo do Plano Marshall.

O BIRD empresta apenas para governos e instituições públicas com prazo de amortização de 15 a 20 anos e com carência de até 5 anos. Como lembra Pereira (2010), seus recursos têm origem em três fontes: *i)* o capital dos Estados-membros, que corresponde a cerca de um quinto do total; *ii)* fontes privadas – cerca de 80% do total dos recursos;

5. Dados disponíveis em: <www.worldbank.org>.

e *iii)* bem menos expressiva, ganhos obtidos pelos pagamentos dos empréstimos e com investimentos financeiros. Como o BIRD goza de grande credibilidade internacional, é considerado credor preferencial, e pode tomar empréstimos a custos moderados e emprestar novamente aos países-membros em condições mais vantajosas que as disponíveis no mercado financeiro internacional.

Os empréstimos concedidos pelo BIRD são de dois tipos: os de investimento e os de ajuste. O segundo foi amplamente utilizado na América Latina e no continente africano a partir de 1979 com vistas a reforçar as finanças das economias altamente endividadas, condicionando-as à implementação de um conjunto de medidas de caráter macroeconômico e estrutural. Os empréstimos de ajuste seriam de rápido desembolso, bem menos moroso que o empréstimo de investimento, mas sua principal função seria "fazer desaparecer daqueles países algumas características de sua estrutura econômica, julgadas indesejáveis e inconvenientes pelo *staff* e pela diretoria do Banco Mundial. De maneira geral, estas categorias relacionavam-se ao protecionismo, à organização administrativa, ao *excesso de regulação* etc." (Araújo, 1991, p. 37, grifo do autor).

Em resposta às sucessivas crises dos anos 1990, o BIRD estabeleceu duas novas modalidades de empréstimos: a de ajuste estrutural "especial", que agiliza o desembolso de empréstimos e em quantidades maiores; e um empréstimo programático com desembolsos sucessivos, condicionados à avaliação dos resultados – carta de intenções, assinada pelo Estado demandante. Apesar de manter empréstimos exclusivamente para o setor público, o BIRD movimenta um grande mercado de contratos de compra e venda e de consultorias que historicamente vêm sendo quase monopolizado por empresas estabelecidas nos países mais desenvolvidos graças a estruturas suficientemente organizadas e, por vezes, silenciosas de *lobby* internacional.[6] Por exemplo, quando Robert McNamara resolveu mudar o sistema de gestão do BM em 1972, contratou os serviços da McKinsey & Company a fim de garantir, segundo ele próprio, o êxito da operação (Kraske *et al.*, 1996, p. 176).

2.2 Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)

No caso da AID, é importante lembrar que, a partir de sua criação, em 1960, a associação logrou mudar a natureza do grupo Banco Mundial, afetando tanto a escala quanto o conteúdo das suas operações, por conceder créditos de longo prazo (variação de 30 a 40 anos, com 10 anos de carência) e aplicar taxas de juros muito baixas (ou mesmo taxa zero) para governos e instituições públicas de países pobres sem acesso ao mercado financeiro internacional. A AID propiciou estender

6. O BM tem critérios bastante minuciosos para a contratação de serviços de consultoria, considerando que somente organizações e profissionais especializados em centros específicos, geralmente escolas de gestão dos Estados Unidos e do Reino Unido, logrem ser aprovados nos processos seletivos. Para detalhes sobre tais critérios e procedimentos, ver <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/2006ConsultantManual.pdf>.

a presença do BM no campo da CID, por meio de seus "*soft-loans*". No entanto, a concessão de empréstimos com mais facilidade a PEDs bastante vulneráveis não se faz sem condições, pois além do grau de pobreza e da insolvabilidade dos países-candidatos à obtenção de recursos financeiros no mercado de capitais, a AID exige dos governos nacionais a implementação de políticas econômicas consideradas "sólidas" e "responsáveis" – em função, claro, de sua própria visão macroeconômica. Em 2008, a AID contava com 167 membros, mas apenas os mais pobres podiam contrair créditos. Embora formalmente independente, sua estrutura administrativa e seu processo decisório são bastante atrelados aos procedimentos do BIRD.

Desde 1960, a AID emprestou aproximadamente 255 bilhões para 108 países.[7] Isto faz da AID a maior fonte individual de financiamentos do tipo subvenções (a fundo perdido) aos países mais pobres: em 2011, financiou cerca de 20% de todos os programas de desenvolvimento nos países que constam da lista de beneficiários da AID. Suas três fontes de financiamento são, respectivamente, *i)* as doações voluntárias, a cada três anos, tanto dos países ricos quanto de alguns em desenvolvimento relativo superior (Brasil, México, Coreia do Sul, Hungria, Federação Russa, Turquia etc.), que correspondem à maior parte dos recursos; *ii)* ressarcimento de seus próprios créditos; e *iii)* transferências da receita líquida do BIRD e da CFI.

As condições de financiamento da AID, apesar de brandas, fazem com que esse financiamento, em sua grande maioria, não constitua doações. Até a década de 1990, a dificuldade das nações mais pobres em pagar os créditos da AID vinha sendo ocultada graças ao recebimento de novas doações dos países industrializados. Porém, a redução drástica dos aportes financeiros dos Estados Unidos acabou por tornar evidente esta situação deficitária.

É importante lembrar que, em meados de 1959, quando o Tesouro americano formalizou a proposta da criação da AID, a Índia e o Paquistão, que eram, então, os principais clientes do BIRD ameaçados de insolvência – e ambos vitais aos interesses dos Estados Unidos na Ásia –, tornaram-se de longe os maiores receptores de créditos brandos da recém-criada associação. Desse modo, com o estabelecimento da AID, o governo americano logrou o seu objetivo de enterrar de vez o SUNFED (Special UN Fund for Economic Development), considerado excessivamente ideológico na perspectiva do governo estadunidense. Em seu lugar, a ONU criou o modesto Fundo Especial das Nações Unidas, o qual, em 1965, fundiu-se com o Programa Ampliado de Assistência Técnica e deu lugar ao atual Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Além disso, a criação da AID deu aos Estados Unidos e seus aliados mais um instrumento de ajuda externa sob seu controle, em pleno período de avanço do processo de descolonização e de ampliação da Guerra Fria, permitindo-lhe, ao mesmo tempo, meio adicional de compartilhar o peso financeiro da ODA com a

7. Dados disponíveis em: <www.worldbank.org>.

Europa Ocidental e o Japão. Com o lançamento da AID, os Estados Unidos orientaram o Banco Mundial a expandir os empréstimos aos países mais pobres, fazendo com que a interação entre a política externa dos Estados Unidos e a atuação do BM se tornasse ainda mais intensa no sul da Ásia e na América Latina, com o advento da Aliança para o Progresso nos anos 1960.

Do ponto de vista financeiro e decisório, a AID tem algumas particularidades quando comparada às organizações do sistema ONU. Quanto maior a parcela de fundos dos doadores, maior a sua influência nas políticas e operações da AID. Os principais doadores têm resistido ao alargamento do ciclo de reposição da AID de três para cinco ou seis anos. Os doadores reúnem-se a cada três anos para negociarem o refinanciamento da AID (*replenishment*) e a revisão de suas estratégias. O mais recente, conhecido como o AID-16, foi finalizado em dezembro de 2010, tendo resultado no montante total de US$ 49,3 bilhões a fim de financiar projetos até junho de 2014. Deste total, a participação dos Estados Unidos como a mais expressiva (12,08%), seguida da do Reino Unido (12%), do Japão (10,87%), da Alemanha, (6,45%), França (5,02%), Canadá (4,05%) e, bem distantes do pelotão de frente, de algumas potências (re)emergentes, a exemplo da Rússia (0,51%), China (0,48%), Brasil (0,30%), México (0,29%), África do Sul (0,10%), e Turquia (0,06%).[8] No caso dos Estados Unidos, a dependência de aprovação de fundos governamentais do Executivo em relação ao Legislativo aumentou a importância dos atores não governamentais e dos *lobbies* bem organizados, e revelou, como já afirmado neste capítulo, a dimensão doméstica desta política de cooperação internacional.

2.3 Corporação Financeira Internacional (CFI)

A CFI foi criada em 1956 como organização complementar ao BIRD, visando financiar e apoiar, sem o aval governamental, a expansão do setor privado, estrangeiro e nacional, em países menos desenvolvidos e de renda média, atrelando seus critérios de empréstimos à macropolítica de condicionamentos do BIRD. Hoje presente em mais de noventa países,[9] financia projetos empresariais específicos, participa como sócia do capital de empresas, empresta para bancos intermediários, e presta assessoria técnica a corporações interessadas em mobilizar fundos em mercados de capital. No ano fiscal de 2012, financiou US$ 20,4 bilhões, tendo acumulado, desde sua fundação, cerca de US$ 102 bilhões para mais de 4.984 empresas clientes. Entre os projetos salientados em seu relatório 2012 para a região latino-americana, intitulado *IFC in Latin America and the Caribbean, creating opportunity*, merecem destaque os projetos com o Banco Atlântida em Honduras, a rodovia expressa Ruta del Sol na Colômbia, a rede universitária Anhanguera no Brasil, e o banco Fedecrédito em El Salvador.

8. Dados disponíveis em: <http://www.worldbank.org/ida/papers/IDA16_Replenishment/IDA16_Report-English-Final.pdf>.
9. Somente no Brasil a CFI tem dois escritórios: um no Rio e outro em São Paulo.

Como opera em condições comerciais, a CFI investe apenas com fins lucrativos, uma vez que seus recursos são obtidos nos mercados internacionais, geralmente por meio de emissão de bônus com qualificação máxima (triplo A) pelas agências de notação. Isto permite à CFI operar como catalizadora de fundos privados diversos por meio de estratégias de financiamento conjunto. A CFI não financia apenas empresas médias e pequenas, mas também grandes corporações, e seus empréstimos variam de US$ 1 a US$ 100 milhões. Apesar da independência governamental, a CFI atua conjuntamente com os Estados para catalisar recursos públicos, agilizar o trâmite legal dos negócios e emprestar seu selo a determinadas iniciativas privadas. Até o final de 2010, as empresas mais financiadas eram originárias das seguintes regiões: América Latina e Caribe (24% do total), Europa e Ásia Central (23%), África Subsaariana (19%), Ásia Oriental e Pacífico (13%), e Oriente Médio e África do Norte (12%). Em junho de 2011, as empresas mais financiadas na América Latina eram de origem brasileira, colombiana e argentina. Os setores mais financiados eram, naquele momento, as organizações do mercado financeiro (36% do total), infraestrutura (18%), setor mineiro, óleo e gás (13%), manufaturados (13%), e *agribusiness* (10%).[10]

2.4 Instituto Banco Mundial (IBM)

Criado em 1955 com o apoio financeiro das fundações Rockefeller e Ford, objetivava formar e treinar quadros políticos e técnicos em diferentes países, a fim de que estes passassem a atuar na elaboração e/ou execução tanto da política econômica doméstica, quanto de projetos e programas direcionados ao desenvolvimento em países periféricos. A partir de 1990, o IBM passou a promover a massificação de suas iniciativas, assim como a ampliação e o aprofundamento de sua influência intelectual. Para tanto, contou com redes formais e informais de apoio, compostas por uma gama crescente e variada de organizações sociais: organizações não governamentais (ONGs), fundações, universidades, centros de pesquisa e instituições de formação e capacitação. A maior parte do financiamento do IBM cabe ao BIRD. Além de Washington, tem escritórios em Beijing, Marselha, Moscou, Nova Déli e Pretória, visando formar redes e capacitar gestores e profissionais de diferentes campos do desenvolvimento, inclusive em temas como parcerias público-privadas (PPPs), inovação e competitividade, indústrias extrativas, mudança climática, saúde, gestão urbana, governança e combate contra a corrupção, governo eletrônico e cooperação Sul-Sul.

Do ponto de vista da governança interna e do processo decisório, os fundadores do Banco Mundial nunca cogitaram aplicar a regra do voto unitário dos Estados-membros, apesar de, assim como o FMI, ser instituição de Bretton Woods formalmente vinculada à ONU. A estrutura de todo o grupo Banco Mundial é bastante similar à de uma sociedade anônima, em que a composição acionária

10. Dados do *IFC Annual Report 2012*.

é a regra dominante. Nos estatutos, o Artigo V, seção 3 estabelece que o poder de voto de cada membro será igual ao somatório de seus votos básicos – de acordo com a emenda aprovada em junho de 2012, a divisão entre todos os Estados de 5,55% do agregado dos votos do banco – e de seus votos por ação – de acordo com o poder acionário de cada Estado. A subordinação ao princípio da maioria acionária é tão clara que a seção 9 do mesmo artigo determina que a administração central do BM será instalada no Estado-membro que detiver o maior número de cotas. A escolha da sede recaiu sobre Washington – e não Nova York, como no caso da ONU –, explicitando o vínculo entre as instituições de Bretton Woods, a estrutura do poder institucional e, mais particularmente, o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos (Araújo, 1991; Coelho, 2012; Coraggio, 2009; Kraychete, 2005).

3 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

Em termos agregados, a ONU, que tem vocação universal para abrigar todos os Estados soberanos e trabalha apenas com doações – isto é, seus projetos não geram obrigação de retorno financeiro –, não é um grande financiador de projetos no âmbito da CID. A contribuição global de suas várias agências, programas e fundos atingiu 17% do orçamento total anual de ODA multilateral, em média, entre 2008 e 2010. Nesse último ano, o orçamento das organizações multilaterais foi de US$ 37,6 bilhões, e outros US$ 16,7 bilhões foram implementados em arranjos multibilaterais (os chamados fundos *non-core*). Somados, os dois orçamentos da ODA multilateral representam cerca de 40% do total da ODA, correspondendo a aproximadamente US$ 54,3 bilhões, em 2010, e US$ 51,2 bilhões, em 2009. É interessante notar que a maior parte dos fundos *non-core* destina-se às agências e aos programas da ONU, sendo que, no caso particular do Programa Alimentar Mundial (PAM), tais fundos respondem pela quase totalidade de seu financiamento. Na verdade, mais de 74% das atividades operacionais das agências da ONU se financiam com fundos *non-core*.[11]

Do ponto de vista dos fundos *core* destinados às agências, aos fundos e aos programas da ONU, de 2008 a 2010, os principais países doadores foram, em termos absolutos, os Estados Unidos, a Suécia e a Noruega. No caso da Suécia, a contribuição para a ONU em fundos orçamentários chega a 39%, na média entre 2008 e 2010, de todos os financiamentos suecos para organizações multilaterais – o que demonstra claramente seu compromisso político e interesse nas agências das Nações Unidas. O total das contribuições suecas para a ONU chega a US$ 626 milhões, praticamente o equivalente a suas contribuições para as instituições europeias e o Banco Mundial, que somadas chegam a US$ 683 milhões.[12]

11. Dados a partir do *2012 DAC report on multilateral aid*, *op. cit*. Disponível em: <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2012)33&docLanguage=En>.
12. *Id., Ibid*.

A estrutura organizacional da ONU é demasiado complexa para que se entre aqui em seus detalhes. Porém, no que diz respeito à CID, os dois órgãos mais importantes são a Assembleia Geral (AG) e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC). O secretariado também tem sua importância, na medida em que implementa os programas das diferentes agências. Embora se trate de organismo mais bem operacional e de execução de programas, é no seu âmbito que surgem novos conceitos e se formulam propostas em parceria com a academia e a sociedade civil. A origem do debate sobre desenvolvimento humano, por exemplo, pode ser encontrada nos diálogos mantidos entre membros do secretariado do PNUD em Nova York junto a intelectuais e pesquisadores no mundo universitário, a exemplo da Richard Jolly, Paul Streeten e Amartya Sen. O secretariado faz parte das diferentes divisões e departamentos das Nações Unidas, mas também integra as comissões econômicas do ECOSOC – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e Comissão Econômica para a África (ECA), por exemplo.

Ao ECOSOC reportam-se as comissões temáticas – também chamadas orgânicas, trabalhando sobre temas como drogas, ciência e tecnologia para o desenvolvimento, desenvolvimento social etc. –, as comissões regionais de desenvolvimento econômico (Cepal, ECA, Comissão Econômica para a Europa/ECE), os organismos especializados (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura/FAO, Organização Mundial da Saúde/OMS, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/Unesco etc.) e, novamente, os mesmos programas e fundos que submetem seus relatórios à AG da ONU. É a própria AG que elege os 54 Estados-membros do ECOSOC para mandatos superpostos de três anos, de acordo com critérios de representação geográfica (quatorze para o continente africano, treze para Europa Ocidental, onze para a Ásia, dez para a América Latina e o Caribe, e seis para a Europa Oriental). Em outubro de 2011, foram eleitos 18 novos membros, entre eles Brasil, Cuba e República Dominicana na região latino-americana.

Os programas e fundos que se reportam à AG tendem a acompanhar a agenda internacional sobre os principais temas do desenvolvimento (gênero, HIV-AIDS, crise alimentar, meio ambiente e sustentabilidade etc.). Foram criados a fim de suprir lacunas e garantir uma resposta especializada da ONU a temas emergentes ao longo de sua história: a promoção do desenvolvimento para os Estados recentemente descolonizados nos anos 1960 (criação do PNUD, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento/UNCTAD, da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento/UNFPA), a proteção do meio ambiente nos anos 1970 (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente/Pnuma), a luta contra o HIV (Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids/UNAIDS), a promoção do comércio internacional nos anos 1990, e, mais recentemente, a promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres (ONU-Mulheres, criada em 2010).

Os orçamentos destes programas e fundos são debatidos e aprovados no âmbito da AG, em que cada Estado soberano tem direito a um voto. No caso dos organismos especializados, o orçamento e a administração são autônomos da AG da ONU: assim, Unesco, OMS, FAO e Organização Internacional do Trabalho (OIT) decidem seus orçamentos e têm processos decisórios próprios, sem passar pela AG ou pelo ECOSOC, uma vez que possuem atos constitutivos individuais e seus Estados-membros não necessariamente são membros das Nações Unidas, como já visto aqui.[13]

Uma das principais características das Nações Unidas é sua descentralização, com escritórios de representação em inúmeros de seus atuais 193 Estados-membros. A Unesco,[14] por exemplo, além de sua sede em Paris, tem 53 escritórios regionais ou nacionais, dos quais quinze se situam na África, quatorze na Ásia, onze na América Latina, oito nos países árabes, e cinco no continente europeu. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) apoiou, em 2011, a expansão de programas sociais em 93 países, mas cooperou com 151 Estados e territórios, 45 dos quais na África Subsaariana e 35 na Ásia. No mesmo ano, seu orçamento global de US$ 3,8 bilhões foi destinado prioritariamente a gastos na Ásia e na África. Seus cinco principais países-doadores, em termos absolutos, são os Estados Unidos, Reino Unido, Japão, Suécia e Noruega; em termos de contribuição *per capita*, os cinco principais doadores são a Noruega (US$ 49,27 dólares *per capita*), a Suécia (US$ 26,33), Luxemburgo (US$ 22,90), Dinamarca (US$ 13,11) e Países Baixos (US$ 12,89). Japão e Estados Unidos contribuíram, respectivamente, com US$ 2,54 e US$ 1,38 dólares *per capita* em 2011.[15]

O PNUD é o programa-líder da ONU no campo do desenvolvimento, com sede em Nova York e escritórios descentralizados em 138 países, atuando com projetos em mais de 170 Estados e territórios, com o apoio de cinco escritórios regionais. Criado a partir da resolução da Assembleia Geral da ONU em 1965, que estabeleceu a fusão entre o United Nations Special Fund (Fundo Especial das Nações Unidas) e o Expanded Programme of Technical Assistance (Programa Ampliado de Cooperação Técnica), o PNUD desempenha papel de formulador de conceitos – o de desenvolvimento humano é o mais conhecido –, mas também de operacionalizador de programas nos inúmeros países em que se encontra presente. De fato, em 1964, Ralph Clark chamava a atenção para a necessidade de se criar um fundo de desenvolvimento no seio das Nações Unidas, não com o objetivo de retirar a cooperação multilateral do campo da política, mas sim visando garantir aos países beneficiários uma voz mais proeminente nos debates sobre a alocação dos fundos.

13. O organograma da ONU pode ser visualizado em: <http://www.un.org/en/aboutun/structure/org_chart.shtml>.

14. Em função de seu estatuto de agência especializada com ato constitutivo próprio, a Unesco tinha, até janeiro de 2012, 195 Estados-membros. A Palestina foi aceita como Estado-membro em outubro de 2011 (107 votos a favor, quatorze votos contrários e 52 abstenções).

15. Dados disponíveis em: <http://www.unicef.org/publications/files/UNICEFAnnual_Report_2011_EN_060112.pdf>.

> Países em desenvolvimento querem ajuda não como uma esmola, mas como uma questão de direito, ou, se não como uma questão de direito, então de bom senso. Eles têm de ter ajuda, porque não podem fazer as regras do mercado (como os governos dos países industrializados podem e o fazem). (...) Assim como seria ingênuo supor que países doadores estejam agindo com base nos piores motivos possíveis quando prestam ajuda bilateral, é igualmente errado que países doadores suspeitem dos motivos de países beneficiários quando querem ver as regras do jogo mudarem e ter voz nesse processo (Clark, 1964, p. 26).[16]

Hoje, os principais Estados-doadores do PNUD são o Japão (US$ 451 milhões), os Estados Unidos (US$ 383 milhões), a Noruega (US$ 255 milhões), o Reino Unido (US$ 235 milhões) e a Suécia (US$ 231 milhões), ao passo que os principais PEDs que apoiam programas locais do PNUD são a Argentina (US$ 282 451 milhões), o Brasil (US$ 102 milhões), Egito (US$ 90 milhões), Colômbia (US$ 31 milhões), Peru (US$ 30 milhões) e China (US$ 29 milhões). Os principais beneficiários de projetos do PNUD, em termos de financiamentos, são o Afeganistão, a Argentina, o Sudão, o Congo RDC e o Brasil. Cerca de 29% do orçamento global do PNUD destina-se a projetos no campo da governança democrática, 29% para redução da pobreza e objetivos do milênio (ODMs), 28% para prevenção de crises, e 14% para o desenvolvimento sustentável.[17]

Nota-se, como lembra Craig Murphy (2006), que muitos ex-funcionários, analistas e responsáveis políticos avaliam com ceticismo o impacto do PNUD, o que não significa que, ao longo dos anos, ele não tenha sido capaz de profissionalizar-se e nutrir redes de relacionamento no mundo em desenvolvimento que lhe garantem, nos dias de hoje, certa legitimidade e confiança. Bradford Morse, administrador do PNUD entre 1976 e 1986, expandiu o programa e logrou tecer importantes contatos com movimentos de liberação nacional no continente africano, em pleno debate sobre a necessidade de modelos de desenvolvimento mais sensíveis a dimensões culturais, sociais e políticas dos contextos próprios dos países do Terceiro Mundo. Foi, porém, com William Draper no comando do PNUD (1986-1999) que o programa adquiriu perfil muito próximo ao atual, com o lançamento do hoje conhecido Relatório de Desenvolvimento Humano. Malloch Brown (1999-2005) recuperou sensivelmente as finanças do PNUD e buscou enfatizar os programas relativos a HIV/AIDS, sobretudo no continente africano. Em sua gestão, como afirma Craig Murphy (2006, p. 25), o PNUD "ganhou nova proeminência internacional, assumiu o papel de promover e acompanhar as metas globais de desenvolvimento estabelecidas pelos membros da ONU em 2000,

16. No original: "*Developing countries want aid not as a hand-out, but as a matter of right, or, if not as a matter of right, then of common sense. They have to have aid, because they cannot make the rules of the market (as governments of industrialized countries can and do).(…) Just as it would be naive to suppose that donor countries are acting out of the worst possible motives in giving aid bilaterally, it is equally wrong for donor countries to suspect the motives of recipient countries when they want to see the rules of the game changed and to have a say in making them*".

17. Dados disponíveis em: <http://open.undp.org.>.

e tornou-se o modelo para a reforma da ONU". Muitos dos fracassos do PNUD podem ser relacionados com "patologias organizacionais" (Murphy, 2006, p. 26) que também caracterizam outras agências e programas da ONU, mas de fato têm muito mais relação com a estrutura tradicional do sistema internacional, o poder dos Estados e as dinâmicas do capitalismo. As organizações da ONU são convocadas por Estados e provocadas por ONGs a produzir respostas a muitas das externalidades negativas do capitalismo (degradação ambiental, mudanças climáticas, precarização do emprego etc.). Porém, frequentemente não dispõem de ferramentas adequadas e suficientes: criam normas, estabelecem critérios e padrões que muitas potências e corporações deixam de respeitar.

Há que se lembrar que, historicamente, as Nações Unidas foram estabelecidas a fim de manter a paz e a segurança no sistema internacional, mas concomitantemente desenvolver relações amistosas entre os países. Porém, como construir a paz sem promover o desenvolvimento, bem-estar social e econômico no mundo, sobretudo nos anos 1950 e 1960, marcados pelos processos de descolonização e pela disputa estratégica, política e econômica da Guerra Fria? No seu preâmbulo, a Carta da ONU foi explícita na adesão a valores humanistas ao defender que seria necessário promover progresso social e melhorias na qualidade de vida (Machado e Pamplona, 2008). No entanto, no bojo dos debates sobre modernização e teorias do desenvolvimento, a ONU começou a atuar na CID de maneira bastante intervencionista e etnocêntrica, representando fundamentalmente os interesses geopolíticos do Ocidente.

É com esse sentido que Moares (2006, p. 68 e seguintes.) analisa o documento Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countrie*s*, relatório preparado por um grupo de peritos nomeados pelo secretário-geral da ONU, o norueguês Trygve Lie, e publicado pelo Departamento de Assuntos Econômicos em 1951. O desenvolvimento seria uma "planta que floresce apenas em ambiente apropriado", implicando mudanças de cunho institucional, social e cultural. As instituições que obstaculizariam a mudança, lembra o autor, seriam os governos instáveis ou arbitrários (porque não garantem a propriedade e os ganhos daqueles que se empenham), as formas de propriedade desfavoráveis à inovação, e as discriminações (de raças, etnias, de oportunidades) que inibiriam a iniciativa dos empreendedores. Do ponto de vista cultural e social, o documento recomenda que "antigas filosofias têm de ser varridas; velhas instituições sociais têm de ser desintegradas: laços de casta, credo e raça têm de ser queimados" (*apud* Moraes, 2006, p. 71). Pode ser considerada pelo menos inquietante a linguagem adotada em um documento chancelado pela ONU, mesmo que fosse, naquele momento, uma organização ainda pouco pluralista em termos de Estados-membros. Em 1951, a ONU contava com 60 Estados-membros: além dos 51 países fundadores, Afeganistão, Islândia, Tailândia e Suécia (1946); Paquistão e Iêmen (1947); Birmânia (1948); Israel (1949); e Indonésia (1950).

É claro que as concepções sobre o desenvolvimento e os modos de ação da ONU não são homogêneos, nem podem ser considerados de forma linear. A contradição é a sua marca. No mesmo momento em que das Nações Unidas emanavam documentos como os supracitados, destacaram-se os trabalhos de Hans Singer, do Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos, e Raul Prebisch, da Cepal, que foram seminais para o desenvolvimento de uma visão não hegemônica sobre as assimetrias internacionais, suas causas e as modalidades da cooperação no sistema interestatal capitalista. Portanto, foi também a mesma ONU que colaborou na difusão dos debates sobre dependência e deterioração dos termos de troca no comércio internacional, e que, nos anos 1960 e 1970, defendeu a necessidade de fundação de uma nova ordem econômica internacional.

Institucionalmente, foi nesses mesmos anos 1960 que se celebrou a primeira década do desenvolvimento e se criaram, como visto aqui, o PNUD, a UNCTAD e o Programa Alimentar Mundial. Ou seja, as Nações Unidas contribuíram diretamente para institucionalizar o campo do desenvolvimento e da cooperação internacional. Acirraram-se as diferenças entre países industrializados e PEDs em torno do Grupo dos 77, o que também acabava por beneficiar, em certa medida, o bloco socialista nas negociações e coalizões internacionais (Jolly *et al.*, 2004). O debate sobre os direitos econômicos e sociais no âmbito dos pactos sobre direitos humanos também refletiu tais diferenças. O Grupo dos 77 passou a criticar mais veementemente a ênfase excessiva na dimensão material, produtiva e econômica do desenvolvimento, chamando atenção para as suas dimensões cultural e social.[18] Nos anos 1970, a OIT liderou os debates sobre as relações entre trabalho, emprego e modelos de desenvolvimento, apresentando uma paleta bastante ampla dos sentidos do emprego, e aprofundando o debate sobre a remuneração justa e a produtividade do trabalhador. Graças ao trabalho de programas, agências e fundos da ONU, a agenda do desenvolvimento foi paulatinamente sendo ampliada, inclusive por meio de conferências internacionais pioneiras sobre meio ambiente humano (Estocolmo, 1972), fome e alimentação no mundo (1974), crescimento populacional (1974), cidades e estabelecimentos humanos (1976) e ciência e tecnologia (1979).

Não obstante, é curioso notar que, apesar de toda essa ampliação, temas relativos a gênero e direitos das mulheres permaneceram ausentes do debate e praticamente de toda a documentação oficial sobre desenvolvimento econômico e social. O documento oficial do secretariado sobre a primeira década do desenvolvimento nada menciona acerca da matéria. Foi somente em 1970, depois da publicação seminal de *Women's role in economic development* – de autoria de Esther Boserup, economista dinamarquesa e membro do Comitê da ONU de Planejamento para

18. Sugere-se consulta aos documentos e às muitas publicações do United Nations Intellectual History Project, que iniciou suas atividades em 1999 e as concluiu em 2010. Documentos, histórico, componentes do projeto etc. estão disponíveis em: <http://www.unhistory.org>.

o Desenvolvimento –, que se passou a ter preocupação mais específica com os direitos das mulheres e a equidade de gênero no debate sobre desenvolvimento. A I Conferência Mundial sobre Mulheres, organizada no México em 1975, logrou provocar significativa mobilização de movimentos, resultou no estabelecimento do United Nations Development Fund for Women (Unifem) e do International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW) e, quatro anos mais tarde, na assinatura da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. A temática do gênero seguiu mobilizando redes e movimentos sociais em torno das Nações Unidas, culminando com a celebração de três outras grandes conferências em Copenhagen (1980), Nairóbi (1985) e Beijing (1995).

As formulações do feminismo no seio da ONU contribuíram para a reconfiguração do campo analítico – conceitual e metodológico – do desenvolvimento, ora fazendo com que a questão de gênero se tornasse complementação temática das áreas existentes (abordagens do tipo *gender-mainstreaming* e *gender in development*), ora provocando reflexões mais profundas e radicais sobre o desenvolvimento, a cultura, o comércio, as finanças e a governança global (perspectiva *women and development* e *gender and development*).[19] Esta perspectiva tem-se voltado para criticar e propor uma reestruturação das atividades econômicas e políticas, da cultura, da educação e da linguagem simbólica de diferentes tipos, procurando combater a subordinação, a reificação e a desvalorização da mulher em todos os aspectos da vida social e em todos os níveis (cultural, normativo, institucional, cotidiano, entre outros). Em tempos mais recentes, este tipo mais radical de reflexão e ação feminista vem combatendo todas as formas de injustiças e desigualdades que têm sido acentuadas na sociedade capitalista global (Laniado e Milani, 2010).

Percebe-se a partir dos exemplos aqui apresentados que, historicamente, as agências da ONU, quando contrastadas com as instituições de Breton Woods, quase sempre manifestaram maior abertura a aspectos não exclusivamente econômicos do desenvolvimento e a críticas sobre as insuficiências da cooperação internacional. Buscaram construir alternativas – dentro do capitalismo – e opor-se às ortodoxias das teorias clássicas do desenvolvimento (Murphy, 1994).

Em alguns momentos, diferenças marcantes foram expostas: quando o SUNFED foi proposto em 1949 e nos anos subsequentes, o secretariado da ONU preparou uma série de relatórios ao ECOSOC acerca da fundamental importância de linhas de financiamentos concessionais para os PEDs. O Banco Mundial, sob a presidência de Eugene Black (1949-1963), era contrário a esta proposta, argumentando que tais tipos de fundos seriam opostos à lógica do mercado, os quais dependeriam de subvenções dos países industrializados e, ao final das contas, não

19. Para uma introdução à perspectiva *gender in development*, ver Stubbs (2000).

responderiam às necessidades dos próprios PEDs (Murphy, 2006). Outro momento de tensão crítica ocorreu durante os debates dos anos 1970 sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC), no seio da Unesco, cujo desfecho provocou a saída dos Estados Unidos e do Reino Unido da organização.

Apesar disso, nos anos 1980 e em parte dos anos 1990, no bojo dos programas de ajuste estrutural, a ONU foi definitivamente perdendo papel protagonista na agenda do desenvolvimento, graças à proeminência adquirida pelas instituições de Bretton Woods. A agenda internacional ficou muito restrita ao debate economicista sobre endividamento, controle inflacionário, abertura comercial, propriedade intelectual, ajustes macroeconômicos, redução da máquina administrativa dos Estados – deixando para o segundo plano as questões substantivas sobre desigualdade, direitos e cidadania, modelos de desenvolvimento e reforma das instituições internacionais. Nesse período, a ONU teve papel marginal ou, na melhor das hipóteses, apenas reativo em relação aos temas sobre o desenvolvimento, sem ter podido apresentar de maneira autônoma a sua agenda para tratar dos problemas provocados pela crise da dívida dos PEDs e pelo próprio ajuste. Com o anúncio do final da Guerra Fria e a derrocada do socialismo soviético, o sistema internacional encontrava-se diante do que era então apresentado como a única saída possível aos PEDs: o ajuste estrutural de suas economias. Os debates mais substantivos sobre desenvolvimento, planejamento, programação e seus modelos ficaram esvaziados em prol de discussões frequentemente técnicas sobre estabilidade macroeconômica e redução dos gastos públicos. As dimensões políticas, sociais e culturais do desenvolvimento, tão caras às Nações Unidas, suas agências especializadas e programas, tenderam a perder espaço no período.

Em 1986, a AG adotou a declaração sobre o direito ao desenvolvimento que, nos termos da Resolução nº 41/128, de 4/12/1986, afirma: "o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos têm o direito de participar, contribuir e usufruir do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados".[20] Na votação, 146 Estados se posicionaram a favor, oito se abstiveram (a então Alemanha Ocidental RFA, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Israel, Japão, Suécia e Reino Unido), quatro não votaram (África do Sul, Albânia, Dominica e Vanuatu), e os Estados Unidos votaram contra. Simbolicamente, o voto foi importante e expressivo; nada, porém, decorreu econômica ou politicamente no trabalho da ONU junto a seus Estados-membros.

20. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/rtd.pdf>.

Em 1987, o UNICEF publicou dois volumes sobre o "ajuste com rosto humano"[21] e, em seu relatório anual do mesmo ano, o diretor executivo James Grant afirmava que "proteger o bem-estar humano concomitantemente ao ajuste às duras realidades econômicas é um processo que nós no UNICEF passamos a chamar de *ajuste com rosto humano*, e estamos muito confiantes em que este 40º aniversário confirme o crescente consenso internacional acerca de seus princípios" (UNICEF, 1987, p. 4). De fato, o UNICEF retomou do FMI a retórica do ajuste mais humanizado, uma vez que o diretor do fundo, Jacques de Larosière, havia afirmado na sessão de 1986 do ECOSOC que "ajuste que presta atenção à saúde, às necessidades nutricionais e educacionais dos grupos mais vulneráveis protegerá a condição humana melhor do que o ajuste que as ignora. Isso significa, por sua vez, que as autoridades têm de se preocupar não só com o fechamento do déficit fiscal, mas como o fazem" (*op cit.*, p. 4). Em 1989, a Comissão Econômica para a África propôs o African Alternative Framework for Structural Adjustment Programmes, adotado em novembro do mesmo ano pela AG.

Todas essas iniciativas, porém, permaneceram no campo político e econômico do ajuste estrutural em voga. Não produziram ruptura, nem significaram proposta clara de modelos novos que se confrontassem distintamente com a crise vigente nos PEDs. Aqui a hierarquia sempre foi clara: nos anos 1980, os limites para a mudança eram estabelecidos pelas instituições de Bretton Woods. A OIT chegou a planejar uma grande conferência a fim de debater alternativas ao ajuste, mas o governo dos Estados Unidos ameaçou deixar a organização caso a conferência tivesse lugar, o que levou o secretariado da OIT a optar por uma reunião técnica que contou com a participação limitada de setores sindicais (Jolly *et al.*, 2004).

Os anos 1990 trouxeram algumas novidades temáticas e mudanças na agenda da CID (desenvolvimento humano, sustentabilidade, bens públicos globais, objetivos de desenvolvimento do milênio), que inclusive colaboraram para relativizar o monopólio da renda *per capita* como indicador do desenvolvimento. Porém, o debate sistêmico, estrutural e crítico que havia marcado a ONU nos anos 1960 e 1970 parecia fazer parte da história (Kaul *et al.*, 2003; Freud, 2010; Machado e Pamplona, 2008). A celebração do Pacto Global, inovação gestada por John Ruggie sob a direção de Kofi Annan que institucionalizou as parcerias com corporações transnacionais na transição para o século XXI, confirmaria a tendência, ao abandonar os projetos anteriores de códigos de conduta da Comissão sobre Corporações Transnacionais e do Centro das Nações Unidas sobre Corporações Transnacionais, ambos criados em 1974 e fechados em 1993 (Aragão, 2010; Sagafi-Nejad e Dunning, 2008). É bem verdade que a crise econômica desde

21. Em inglês, o termo empregado foi *adjustment with a human face*. Ver Cornia *et al*. (1987).

2007 abre novos capítulos na forma como as Nações Unidas podem lidar com o desenvolvimento, mas até agora as recomendações da Comissão sobre as Reformas do FMI e do Sistema Financeiro – conhecida como a Comissão Stiglitz –, publicadas e discutidas em 2009, ainda permanecem letra morta.

Em suma, apesar de ser mais democrática no seu desenho institucional e no que diz respeito ao processo decisório (na Assembleia Geral, nos programas, nos fundos e nas agências especializadas), a ONU compartilha poder político, financeiro e discursivo sobre projetos e programas no campo da CID com as instituições de Bretton Woods, com outras organizações multilaterais, com Estados, empresas, ONGs, universidades e centros de pesquisa. O trabalho sobre normas nos campos dos direitos humanos e do meio ambiente, entre outros, faz parte do conjunto de atividades mais antigas das Nações Unidas. Martha Finnemore chamou atenção para o papel da Unesco enquanto *teacher of norms* (Finnemore, 1993, p. 565-566) no campo da política científica. Nelson (1995) etiquetou as organizações multilaterais de *tutors* (p. 119). Embora nem sempre fique tão evidente o papel dos PEDs enquanto aprendizes deste processo (Hunter e Brown, 2000), tem sido notória a atuação normativa da ONU no espinhoso campo do desenvolvimento democrático: definição de normas de inclusão, participação, racionalidade pública e justificativa política (Monsivais Carrillo, 2008).

No que diz respeito ao monitoramento das metas e da qualidade da CID, como resultado da Conferência de Monterrey (2002) e da Cúpula Social (2005), a ONU decidiu criar o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento em julho de 2007 (Resolução nº 61/16), que passou a se reunir a cada dois anos a partir de 2008. Seu mandato, em certa medida superpondo-se ao do CAD da OCDE, inclui revisar as tendências da CID, definir estratégias de financiamento, bem como promover a coerência entre projetos e atividades de diferentes atores. Trata-se de uma função nova atribuída ao ECOSOC, que busca enfatizar a necessidade de um lócus de debate político que seja universal – diferente, portanto, da OCDE – e procure estimular o intercâmbio de práticas consideradas bem-sucedidas entre os Estados-membros.[22]

Em resposta às críticas formuladas sobre a falta de coordenação e a superposição de atividades implementadas por suas várias agências, fundos e programas, a ONU respondeu, nos anos mais recentes, com três programas institucionais de articulação: o UN Resident Coordinator (RC), o UN Development Assistance Framework (UNDAF) e o UN Development Group (UNDG). O RC tem a função de coordenar todas as organizações do sistema das Nações Unidas que se ocupam de atividades operacionais implementadas localmente, reunindo as diferentes agências

22. Dados levantados a partir do seguinte documento: ECOSOC DEVELOPMENT COOPERATION FORUM. *Official Summary by the President of the Economic and Social Council* (2012, p. 8). Disponível em: <http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf12/ecosoc_prez_summary_22_oct_2012.pdf >.

a fim de melhorar a eficiência e a eficácia das atividades operacionais no nível do país beneficiário. Coordenadores residentes, que são financiados, nomeados e geridos pelo PNUD, trabalham em estreita colaboração com os governos nacionais.

Criado em 1997, o UNDG reúne os fundos da ONU, 32 programas, agências, departamentos e escritórios que desempenham algum papel no campo do desenvolvimento. O objetivo comum do grupo é oferecer apoio mais coerente, alinhado e coordenado, para que sejam cumpridas as metas do milênio. O administrador do PNUD preside o UNDG, e seus relatórios, que analisam até mesmo a gestão de cada coordenador residente, seguem diretamente para o secretário-geral da ONU.

O UNDAF é um documento de programa assinado entre o governo e a equipe das Nações Unidas, descrevendo as ações coletivas previstas para o cumprimento das metas do desenvolvimento nacional. Inclui resultados, atividades e responsabilidades das agências da ONU, previstos para três anos e acordados pelo governo, mostrando onde as Nações Unidas podem contribuir mais eficazmente para a realização das prioridades (Balogun, 2012). Resta saber se tais esforços de coordenação podem ser considerados suficientes à luz dos desafios de regulação global da CID, com a emergência de novos atores estatais (países de renda média) e não estatais (fundos mistos e empresas).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As organizações multilaterais têm sido atores muito importantes na codificação das relações diplomáticas entre Estados, na construção das agendas políticas, na organização de grandes conferências internacionais – e seu seguimento, por meio de planos de ação –, na definição dos temas prioritários, na celebração de acordos internacionais, bem como na difusão de normas e valores – por exemplo, no que diz respeito aos direitos humanos, à proteção ambiental, à igualdade de gênero, à governança democrática e à eficácia da ajuda. Como lembra Mearsheimer (1999), dada a sua natureza intergovernamental, as organizações multilaterais não são totalmente imunes aos interesses estratégicos dos Estados, mormente dos mais poderosos e das potências intermediárias ou médias, a exemplo de países como Canadá, Holanda, Suécia ou, mais recentemente, Brasil e África do Sul. Tampouco deixam de espelhar o próprio desenvolvimento do capitalismo na escala mundial (Cox e Jacobson, 1973). No entanto, tais organizações, por exemplo, as agências financeiras, podem, em alguns casos, gozar de relativa autonomia na definição e na execução de programas, além de serem espaço de socialização e aprendizagem para agentes estatais e não governamentais (Rodrik, 1995). Redes não estatais (de ativistas ambientais, de direitos humanos, entre outros) costumam inclusive utilizar as organizações multilaterais como plataforma política para exercer pressão, fazer denúncias, organizar campanhas ou tentar encontrar alguma forma de parceria entre suas bandeiras de luta política e as agendas bastante abrangentes das organizações multilaterais (Finnemore e Sikkink, 1998).

É importante ressaltar que as organizações multilaterais não são o principal vetor de financiamento nos campos da educação, saúde ou transportes nos PEDs, mas podem ter influência decisiva na concepção de critérios de planejamento e de implementação de políticas públicas, no estabelecimento de ferramentas de gestão com base em resultados, assim como de PPPs (Buthe, Major e Mello, 2012; De Tommasi *et al.*, 2009; Fang e Stone, 2012). Participam da concepção e difusão de discursos sobre a participação (métodos participativos), financiamento local por distintos atores, uso de *expertise* local, promoção de diálogos políticos e planejamento estratégico, entre outros (Cooke e Kothari, 2001; Milani, 2008). Seu raio de influência não se restringe a políticas públicas concebidas pelo Poder Executivo, pois também atinge o campo da justiça e do Poder Judiciário (Santos, 2008). Tornaram-se, ademais, atores importantes no debate sobre florestas tropicais, podendo estar na origem de paradigmas sobre a sustentabilidade projetados nos planos global, nacional, regional e local. O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) e a parceria para a bacia do Congo são apenas dois exemplos de projeção deste poder de organizações multilaterais, neste caso, o G-7, a União Europeia, e o Banco Mundial. No final dos anos 1990, os orçamentos da UE e do BM, somados, representavam 41% do total da cooperação pública no setor florestal (Singer, 2004; Smouts, 2003).

Finalmente, no âmbito da CID, pode haver grande distância entre os provedores de financiamentos (nos países doadores) e os usuários finais (os efetivos beneficiários), seja ela de natureza cultural, seja resultante de assimetrias em termos de poder decisório. Uma das respostas a esta distância foi a tentativa de harmonização, homogeneização e profissionalização do campo, processo que levou à constituição de uma verdadeira indústria da ajuda por meio de desenvolvimentos tecnológicos próprios, demandas específicas por competência e *expertise*, modos particulares de cultura organizacional, mercado competitivo, interesses econômicos dos profissionais e considerações sobre o local de trabalho. No que tange mais particularmente às organizações multilaterais, pelo menos dois riscos estão constantemente associados a este processo: a burocratização dos procedimentos (a gestão do ciclo de projetos, metodologias de diagnóstico e avaliação, oficinas participativas etc.) e o risco de autossuperestimação quantitativa (número de profissionais capacitados, de beneficiados diretos e indiretos pelo programa etc.) e qualitativa – por exemplo, 50 mulheres tornam-se "as mulheres", 280 adolescentes tornam-se "os jovens africanos", isto é, de sujeitos bem determinados e pouco numerosos passam a constituir o gênero abrangente dos grupos de representação. Ou seja, as organizações multilaterais tendem a priorizar a quantidade em detrimento da qualidade dos processos de desenvolvimento experimentados, frequentemente à revelia do contexto histórico, dos atores locais e das trajetórias de desenvolvimento de cada sociedade, o que pode minar as bases de sua legitimidade política no campo do desenvolvimento e da cooperação.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, D. M. C. **Responsabilidade como legitimação**: capital transnacional e governança global na Organização das Nações Unidas. 2010. Tese (Doutorado) – PUC-Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 2010.

ARAÚJO, A. B. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID**: cooperação e confronto. Rio de Janeiro: Ipea, 1991.

BALOGUN, P. **The relevance, effectiveness and efficiency of the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)**. United Nations (DESA), 2012. Disponível em: <http://goo.gl/unUJVy>.

BOSERUP, E. **Women's role in economic development**. New York: St. Martin's Press, 1970.

BUTHE, T.; MAJOR, S.; MELLO, A. The politics of private foreign aid: humanitarian principles, economic development objectives, and organizational interests in NGO private aid allocation. **International organization**, v. 66, n. 4, p. 571-607, 2012.

CLARK, R. Multilateral AID. **Transition Indiana University Press**, n. 16, p. 22-26, 1964.

COELHO, J. C. **Economia, poder e influência externa**: o Banco Mundial e os anos de ajuste na América Latina. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

COOKE, B.; KOTHARI, U. **Participation, the new-tirany**. New York: Zed Books, June 2001. 207p.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? *In*: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 75-123.

COX, R. W.; JACOBSON, H. K. (Orgs.). **The anatomy of influence, decision making in international organization**. New Haven: Yale University Press, 1973.

DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. **Educação e sociedade**, São Paulo, 2009.

FANG, S.; STONE, R, W. International Organizations as policy advisors. **International organization**, v. 66, n. 4, p. 537-569, 2012. Disponível em: <htttp://journals.combridge.org.br>.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. **International organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998. Disponível em: <http://goo.gl/TQFB2h>.

FINNEMORE, M. International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy. **International organization**, v. 47, n. 4, p. 565-597, 1993.

FREUD, C. Les biens publics mondiaux. **Cahiers d'Etudes Africaines**, v. 2-4, n. 198-200, p. 1.067-1.077, 2010.

HUNTER. W.; BROWN, D. S. World Bank directives, domestic interests, and the politics of human capital investment in Latin America. **Comparative political studies**, v. 33, n. 1, p. 113-143, 2000.

JOLLY, R.; EMMERIJ, L.; GHAI, D.; LAPEYRE, F. **UN contributions to development thinking and practice**. Bloomington: Indiana University Press, 2004. (United Nations Intellectual History Project).

KAUL, I.; CONCEIÇÃO, P.; LE GOULVEN, K.; MENDOZA, R. U. (Orgs.). **Providing global public goods**: managing globalization. Oxford; New York: Oxford University Press, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2003.

KRASKE, J.; BECKER, W. H.; DIAMOND, W.; GALAMBOS, L. **Bankers with a mission**: the presidents of the World Bank, 1946-1991. Oxford: Oxford University Press, 1996.

KRAYCHETE, E. S. **O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

LANIADO, R. N.; MILANI, C. R. S. Contestação política e solidariedades transnacionais: movimentos feministas e redes ambientalistas na renovação da ordem política mundial. *In*: MILANI, C. R. S.; GILDO, M. G. (Org.). **A política mundial contemporânea**: atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 361-399. Disponível em: <http://goo.gl/St8AXi>.

MACHADO, J. G. R.; PAMPLONA, J. B. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, abr. 2008.

MAVROTAS, G. (Org.). **Foreign aid for development**: issues, challenges and the new agenda. Oxford: Oxford University Press, UNU-WIDER Studies in Development Economics 2010.

MEARSHEIMER, J. 1999. The false promise of international institutions. *In*: BROWN, M. *et al.* (Org.). **Theories of war and peace**. Cambridge: The MIT Press, 1998. p. 329-383.

MILANI, C. R. S. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. **Revista española de desarrollo y cooperación**, v. 22, p. 161-182, 2008.

MONSIVAIS CARRILLO, A. Cooperación internacional y desarrollo democrático. *In*: GOTTSBACHER, M.; LUCATELLO, S. (Orgs.). **Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo**: los retos del siglo XXI. México: Instituto Mora, 2008. p. 111-128.

MORAES, R. C. C. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

MURPHY, C. N. **The United Nations Development Programme, a better way?** Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

______. **International organization and industrial change**: global governance since 1850. Cambridge: Polity, 1994. p. 337.

MURPHY, C. N.; AUGELLI, E. International institutions, decolonization and development. **International political science review**, v. 14, n. 1, p. 71-85, 1993.

NELSON, P. J. **The World Bank and non-governmental organizations**: the limits of apolitical development. New York: St. Martin's/Macmillan, 1995.

NEUMAYER, E. Arab-related bilateral and multilateral sources of development finance: issues, trends, and the way forward. **The world economy**, v. 27, n. 2, p. 281-300, 2004.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

RODRIK, D. Why is there multilateral lending? *In*: BRUNO, M.; PLESKOVIC, B. (Org.). **Annual World Bank conference on development economics**. Washington: FMI, p. 167-193, 1995.

RUGGIE, J. G. Multilateralism: the anatomy of an institution. **International organization**, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.

SAGAFI-NEJAD, T.; DUNNING, J. H. **The UN and transnational corporations**: from code of conduct to global compact. Bloomington: Indiana University Press, 2008.

SANTOS, A. L. N. **A influência das organizações internacionais na reforma dos judiciários de Argentina, Brasil e México**: o Banco Mundial e a agenda do acesso à justiça. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

SINGER, B. Aide bilatérale contre aide multilatérale? Analyse comparative des politiques. **Mondes en développement**, v. 3, n. 127, p. 45-60, 2004.

SMOUTS, M.-C. **Tropical forests, international jungle**: the underside of global ecopolitics. Londres: Palgrave Macmillan (Sciences Po Series in international Relations and Political Economy), 2003.

STUBBS, J. Gender in development: a long haul-but we're getting there! **Development in practice**, v. 10, n. 3-4, p. 535-542, 2000.

UNICEF – UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. **Annual Report 1987**. Disponível em: <http://goo.gl/dqmssS>.

WILLIAMS, D. **International development and global politics**: history, theory and practice. New York: Routledge, 2012. p. 176-192.

CAPÍTULO 5

INSTITUIÇÕES BILATERAIS DOS PAÍSES DO COMITÊ DE ASSISTÊNCIA AO DESENVOLVIMENTO

Carlos R. S. Milani[1]

1 INTRODUÇÃO: CAD, ARTICULAÇÃO POLÍTICA E O CONCEITO DE ODA

A capacidade de articulação política das organizações multilaterais pode ser verificada, por exemplo, nas tentativas de coordenação dos trabalhos das diferentes agências bilaterais dos países-membros do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE). De fato, o CAD da OCDE, desde a sua criação em setembro de 1961, tem buscado construir convergências dos interesses e objetivos destas diferentes agências bilaterais e tem desempenhado papel fundamental de coordenação institucional, harmonização das práticas e constituição de um ideário o mais convergente possível no campo da cooperação. Ele também tornou públicas e transparentes inúmeras informações sobre o comportamento dos órgãos da cooperação bilateral ou multilateral, mas sempre com capacidade mais ou menos restrita aos seus membros: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Itália, Irlanda, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça. Hoje, os membros do CAD informam regularmente suas práticas no campo da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (CID) e se reúnem a fim de promover consensos e forjar agendas comuns.

A OCDE foi ator-chave no processo de institucionalização histórica da CID, uma vez que logrou mobilizar distintos países doadores e organizações multilaterais em torno da necessidade de harmonização dos conceitos e de coordenação das políticas. Um dos primeiros passos do CAD foi a formulação de um conceito de assistência oficial para o desenvolvimento (ODA), proposto nos seguintes termos: a ODA constitui-se de fluxos financeiros remetidos aos países e territórios que constam da lista de beneficiários do CAD da OCDE e às instituições multilaterais de desenvolvimento (Grupo Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Fundo das Nações Unidas para a Infância – em inglês,

1. Professor adjunto do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Pesquisador 1-D do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e coordenador da Antena Rio de Janeiro do Laboratório de Análise Política Mundial (<www.labmundo.org>). *E-mail*: <crsmilani@iesp.uerj.br>.

UNICEF, bancos regionais etc.), desde que sejam oficiais (ou seja, prestados por governos, centrais ou locais, e por agências públicas), destinados à promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar das sociedades dos países em desenvolvimento, e concedidos a fundo perdido (sem gerar a obrigação de reembolso) em pelo menos 25% do total enviado. Nesse sentido, não podem ser contabilizados como ODA os seguintes gastos.

1) Gastos militares (fornecimento de equipamentos e serviços militares, perdão de dívidas contraídas para compras militares). Porém, os custos adicionais com ajuda militar em que podem incorrer países doadores a fim de garantir a segurança de operações humanitárias ou a execução de projetos de desenvolvimento podem ser calculados como ODA. É o caso, por exemplo, das despesas com a montagem de corredores humanitários para o escoamento da ajuda de emergência ou de serviços militares de segurança em zonas de conflito ou recém-pacificadas (a exemplo das zonas de fronteira entre o Líbano e Israel, da Palestina, do Haiti etc.).

2) Operações relativas à manutenção ou ao reforço da paz desenvolvidas pelas Nações Unidas, tais como custos com monitoramento de eleições, reabilitação de soldados desmobilizados, treinamento de oficiais de alfândega e de soldados, retirada de minas ou bombas de guerra. Se tais atividades forem desenvolvidas com base em acordo bilateral, ou seja, fora do âmbito das Nações Unidas, poderão ter seus custos contabilizados como ODA, desde que não se caracterizem como ajuda militar.

3) Serviços de treinamento que estejam exercendo funções paramilitares ou de controle de movimentos de oposição ou resistência ao governo (o treinamento simples de policiais pode ser considerado no cômputo da ODA).

4) Programas sociais e culturais, de natureza pontual, a exemplo de exposições em museus, concertos de música ou o apoio à viagem de atletas. Também não contam como ODA atividades culturais que visem à promoção de valores ou da cultura do país doador. No entanto, podem ser contabilizados os custos com a promoção de museus, bibliotecas, escolas de arte e música, bem como intervenções visando à melhoria de salas de esporte ou estádios.

5) Gastos com aplicações não pacíficas da energia nuclear.

6) Gastos com pesquisa: somente os relevantes para a realidade dos países em desenvolvimento podem ser contabilizados como ODA (doenças tropicais, desenvolvimento da agricultura).

7) Gastos com programas e medidas de combate ao terrorismo não podem ser contabilizados como ODA.

O conceito de ODA é proposto pela OCDE, principalmente por meio do Diretório de Cooperação para o Desenvolvimento, responsável, entre outros aspectos, pelo levantamento e monitoramento das estatísticas relativas à ODA. Trata-se de um conceito bastante detalhado que busca cobrir amplos setores da cooperação, permitindo a comparação das trajetórias institucionais e das prioridades em termos de alocação de recursos. É operacional, mas não impede, evidentemente, o uso político e discricionário da ajuda, principalmente no que tange à contabilização e à medida dos orçamentos, ou ainda quanto à inclusão de financiamentos destinados à cooperação militar.

A ajuda pode ser pensada no bojo das agendas de política externa e, nesse sentido, como lembraria Hill (2003), interpretada como uma política pública. Pode ser empregada com objetivos diplomáticos (questões de segurança e política internacional), de desenvolvimento, humanitários, comerciais (promoção de empresas e produtos do país doador) e culturais (proximidade linguística, identidade compartilhada, promoção do idioma do país doador). Segundo Lancaster, é por isso que se poderia apresentar uma definição distinta da que apresenta a OCDE para "ajuda internacional":

> uma transferência voluntária de recursos públicos, de um governo para outro governo independente, para ONGs, ou organizações internacionais (como o Banco Mundial ou do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas), com pelo menos 25% que seja a fundo perdido, visando, entre outros, a melhorar a condição humana no país beneficiário do auxílio (Lancaster, 2007, p. 9, tradução nossa).[2]

Em sua proposta são considerados não apenas os países de renda baixa (o que permite incluir Rússia, Israel, Ucrânia etc. como potenciais beneficiários) e o termo *desenvolvimento* é preterido em prol de *melhoria das condições humanas*.

Nota-se que, de acordo com ambos os conceitos da OCDE e de Lancaster, não é necessário que a totalidade dos financiamentos a serem computados como ODA seja composta por concessões a fundo perdido, como ocorre no caso da definição estabelecida pelo relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) sobre o que o Brasil investe na cooperação para o desenvolvimento:

> a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (Ipea e ABC, 2010, p. 11).

---

2. No original: "*a voluntary transfer of public resources, from a government to another independent government, to an NGO, or to an international organization (such as the World Bank or the UN Development Program) with at least a 25 percent grant element, one goal of which is to better the human condition in the country receiving the AID*".

Definir o que é ODA pode ser, portanto, considerado um ato político, na medida em que a OCDE prescreve o mínimo necessário para que tais financiamentos possam ser considerados e computados como "ajuda internacional" (OCDE, 2008). Outras agências de outros países, não membros da OCDE, como é o caso do Brasil, podem desafiar o *status quo* da cooperação internacional para o desenvolvimento, propondo novos contornos conceituais. Não se pode, é claro, ser ingênuo e esquecer que, no caso brasileiro, pode haver interesses governamentais no sentido de não contabilizar todas as outras formas de financiamentos (por exemplo, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), no relatório publicado em 2010. Talvez as cifras da ajuda oficial brasileira viessem a ser bem mais impressionantes, pondo em xeque a natureza de país beneficiário, como ainda é o caso do Brasil.

Como ponto fundamental, a ODA é somente uma das modalidades de fluxos oficiais e privados que podem ser direcionados aos países em desenvolvimento. Outras modalidades incluem as transações oficiais relativas a investimentos e exportações, o financiamento oficial para o desenvolvimento (que não atinge o grau mínimo em termos de concessão a fundo perdido), os fundos privados direcionados por vias bilaterais ou multilaterais (por exemplo, empréstimos privados e investimentos externos de corporações transnacionais) e as doações realizadas diretamente por organizações não governamentais. Ou seja, a ODA é uma parte apenas, embora muito significativa, do montante total de financiamentos realizados no âmbito da CID.

Alguns aspectos críticos sobre a ODA e o papel do CAD da OCDE dizem respeito à excessiva ênfase na mensuração dos fluxos e orçamentos dos países doadores e a relativa importância atribuída aos impactos reais sobre a superação do subdesenvolvimento dos países do Sul. É evidente que várias das listas e classificações estabelecidas pela OCDE constituem instrumentos relevantes na orientação estratégica e no processo decisório sobre com quais países cooperar e em que setores. Um dos exemplos seria a lista de países beneficiários de ODA: da lista constam quatro classificações de países: *i)* países menos desenvolvidos; *ii)* outros países de renda baixa; *iii)* países e territórios de renda média baixa; *iv)* países e territórios de renda média alta.

De um lado, tais formas de contabilidade da ajuda e de classificação dos países permitem orientar os tomadores de decisão no processo político de alocação de recursos escassos. Por outro, parte do que é contabilizado como ODA pela OCDE pode ser objeto de questionamento: por exemplo, em 2005, mais de 100 bilhões de dólares foram desembolsados pelos Estados doadores, dos quais 60% foram utilizados para perdão de dívida externa, cooperação técnica, custos administrativos, ajuda humanitária e alimentar; e 40%, para fundos aplicados em

projetos concretos nos países beneficiários. No caso do Iraque, boa parte da dívida perdoada nos anos 1980 foi reutilizada para a compra de armamentos sofisticados, fabricados no Ocidente, empregados pelo exército iraquiano na guerra contra o Irã. Isto significa que as estatísticas da OCDE incluem dados que são questionáveis do ponto de vista dos interesses dos países beneficiários. Ademais, o que alguns novos doadores (setor privado, países emergentes) têm realizado não integra as contas dos 22 doadores tradicionais que fazem parte do CAD da OCDE (Severino e Ray, 2009, p. 17-18).

2 TENDÊNCIAS RECENTES DA COOPERAÇÃO BILATERAL

O CAD acompanha historicamente a evolução da ODA e publica dados atuais sobre os avanços da cooperação multilateral e bilateral. No Relatório de 2011 sobre a cooperação multilateral, o CAD estabeleceu uma distinção entre: *i)* ODA multilateral, definida e medida como financiamento a organizações multilaterais (*inflows*); e *ii)* recursos de agências multilaterais destinados a países em desenvolvimento (*outflows*). A ODA multilateral é composta de contribuições para agências multilaterais sem obrigação de retorno, podendo referir-se a quotas obrigatórias e a contribuições voluntárias (fundos *non-core*). Segundo o CAD, para ser ODA multilateral, a agência a que se destinam os fundos deve conduzir suas atividades, parcial ou totalmente, em prol do desenvolvimento; a agência deve ser intergovernamental, podendo ser uma organização ou um fundo; deve ter autonomia administrativa e financeira em relação aos Estados que a constituem. O conjunto de ODA multilateral, quando a ele se soma a ODA multi-bilateral (os chamados fundos *non-core*), passou de 37% (47 bilhões de US$) do total da ODA em 2007 para 40% (51 bilhões) em 2009, considerada a taxa mais alta em anos mais recentes.[3]

Com o final da Guerra Fria, a distância entre CID multilateral e bilateral aumentou, nitidamente em detrimento da primeira. Várias hipóteses podem ser levantadas para explicar este distanciamento: o desgaste das organizações multilaterais, frequentemente acusadas de ineficiência e sobreposição de projetos; a perda da funcionalidade que as agências multilaterais desempenharam durante os anos de competição entre URSS e Estados Unidos, quando o confronto militar direto era, na maioria das vezes, substituído por outras modalidades de disputa por prestígio político; e o crescimento da preferência dos Estados Unidos, o principal doador em termos absolutos, em desenvolverem suas atividades em moldes bilaterais; novas realidades da arquitetura da CID, com a emergência das empresas e da cooperação privada, da cooperação triangular e da cooperação Sul-Sul.

3. Para mais informações, ver dados em *2011 DAC Report on Multilateral Aid*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture/49014277.pdf>.

O CAD publicou em 2001 o que chamou de *Oito boas práticas emergentes em matéria de cooperação multilateral*, a saber: *i)* articular, publicar e revisar regularmente os casos nacionais específicos de contribuições multilaterais; *ii)* revisar periodicamente o equilíbrio entre cooperação multilateral e bilateral; *iii)* se houver critérios de decisão em matéria de gastos com ODA, garantir que tenham ampla cobertura e sejam empiricamente fundamentados (*evidence-based*); *iv)* usar mecanismos conjuntos de avaliação e agências independentes; *v)* publicar indicadores e notações que influenciem o processo decisório sobre alocação de ODA multilateral; *vi)* avaliar a *performance* multilateral em função das prioridades nacionais e globais; *vii)* examinar minuciosa e periodicamente as alocações destinadas a diferentes agências multilaterais; *vii)* manter um corpo burocrático dedicado a analisar frequentemente todos os gastos públicos feitos por meio de organismos multilaterais.[4]

Ademais, no contraste entre ODA bilateral e multilateral, o Relatório de 2011 do CAD/OCDE aponta que, para 2009, 91 bilhões de US$ foram direcionados bilateralmente e outros 37 bilhões por vias multilaterais. Olhando por dentro dos dois envelopes, percebe-se que a distinção ocorre no que diz respeito à ajuda humanitária (10% do total da ODA bilateral e apenas 5% da ODA multilateral), à relevância do Oriente Médio como região-destino para a ODA bilateral (10% do total, em contraste com os 5% do total para a ODA multilateral), à presença marcante da África na ODA multilateral (49% do total destinado a distintas regiões do mundo, em contraste com os 26% no caso da ODA bilateral) e à entrada da Europa como região-destino da ODA multilateral (7% do total, em função do papel da União Europeia junto aos países da Europa oriental). Curiosamente, nos itens *outros setores* (12% na ODA bilateral e apenas 3% na multilateral) e *países ou regiões não especificados* (23% na ODA bilateral e 7% na multilateral), a discrepância entre ambas as formas de atuação da CID chama a atenção. O que estes números podem revelar, *inter alia*, é a possibilidade de que dispõem Estados, principais doadores no âmbito da CID, de não revelarem parte importante de suas rubricas orçamentárias (por razões estratégicas e de segurança militar), o que tende a ser menos frequente, pela natureza própria do multilateralismo, em organizações intergovernamentais. A lista dos países beneficiários de ODA pode ser visualizada no quadro a seguir.

4. Para mais informações, ver dados em *2011 DAC Report on Multilateral Aid*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture/49014277.pdf>.

QUADRO 1
Lista CAD/OCDE de países beneficiários de ODA

Países menos desenvolvidos	Outros países de renda baixa	Países e territórios de renda média baixa	Países e territórios de renda média alta
Afeganistão, Angola, Bangladesh, Benin, Butão, Burkina Faso, Burundi, Cambódia, República Centro-Africana, Tchad, Comoros, República Democrática do Congo, Djibuti, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Kiribati, Laos, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malaui, Maldivas, Mali, Mauritânia, Moçambique, Mianmar, Nepal, Níger, Ruanda, Samoa, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Ilhas Salomão, Somália, Sudão, Tanzânia, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Iêmen, Zâmbia.	Costa do Marfim, Gana, Quênia, República Democrática da Coreia, Quirguistão, Nigéria, Paquistão, Papua Nova Guiné, Tajiquistão, Uzbequistão, Vietnã, Zimbábue.	Albânia, Argélia, Armênia, Azerbaijão, Bolívia, Bósnia Herzegovina, Camarões, Cabo Verde, China, Colômbia, República do Congo, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Macedônia, Geórgia, Guatemala, Guiana, Honduras, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Jordânia, Kosovo, Ilhas Marshall, Micronésia, Moldávia, Mongólia, Marrocos, Namíbia, Nicarágua, Niue, Palestina, Paraguai, Peru, Filipinas, Sri Lanka, Suazilândia, Síria, Tailândia, Tokelau, Tonga, Tunísia, Turcomenistão, Ucrânia, Wallis e Futuna.	África do Sul, Anguilla, Antigua e Barbuda, Argentina, Barbados, Bielorrússia, Belize, Botsuana, Brasil, Chile, Ilhas Cook, Costa Rica, Croácia, Cuba, Dominica, Fiji, Gabão, Granada, Jamaica, Kazaquistão, Líbano, Líbia, Malásia, Maurício, Maiote, México, Montenegro, Montserrat, Nauru, Omã, Palau, Panamá, Sérvia, Seicheles, Santa Helena, São Kitts-Nevis, Santa Lúcia, S. Vicente e Grenadines, Suriname, Trinidad e Tobago, Turquia, Uruguai, Venezuela.

Fonte: OCDE, disponível em; <http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf>.

3 O PAPEL DAS AGÊNCIAS BILATERAIS: PRÁTICAS E DESENHOS INSTITUCIONAIS

Quanto às práticas dos principais Estados doadores, países como Suécia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Países Baixos e Finlândia podem ser ressaltados como campeões da CID multilateral, com parcelas relativas muito mais elevadas em comparação com outros países. Alguns Estados, a exemplo de Portugal, Grécia, Estados Unidos e Coreia do Sul, encontram-se entre os que mais tendem a privilegiar a CID bilateral. Tradicionalmente, a ODA multilateral dos Estados Unidos variou entre 10% e 30% do total de seus financiamentos voltados para a cooperação, e o Banco Mundial tem sido seu principal beneficiário. Estes dados confirmam a literatura sobre o tema, que tende a ressaltar o fato de países menores e mais progressistas privilegiarem as Nações Unidas e outras agências multilaterais (Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen, 2003).

O caso da Dinamarca é bastante ilustrativo, com aproximadamente 600-700 milhões de dólares anuais destinados à CID multilateral. Em 1996, a agência dinamarquesa, Danida, publicou o informe *Plan of Action for Active Multilateralism*, definindo a meta de 50% de sua ODA por via do multilateralismo e salientando a necessidade de aplicação de critérios políticos e normativos (democracia, direitos humanos, proteção ambiental) no reforço do papel das agências multilaterais. No entanto, é interessante perceber que o mesmo documento, além de ressaltar os objetivos do milênio (ODMs) e o monitoramento dos planos de ação das grandes conferências da ONU (com ênfase para a Cúpula Social de Copenhague), também

menciona a necessidade de que mais dinamarqueses sejam empregados no sistema de organizações e mais bens e serviços dinamarqueses sejam adquiridos neste processo (Danida, 1996). Em documento mais recente, o governo afirma que "vai reforçar a sua cooperação com as organizações multilaterais, aumentar o uso de recursos orçamentários e reavivar o multilateralismo ativo da Dinamarca, a fim de reforçar coerência, foco e resultados" (Danida, 2012).

Ao analisarem o caso dos Estados Unidos, Milner e Tingley (2012) concluíram que as preferências domésticas divergem dos interesses das agências multilaterais, uma vez que boa parte da opinião pública, dos deputados e senadores, bem como da elite governante norte-americana tenderia a ser mais favorável ao controle sobre a política de cooperação (*aid policy*). Pode haver preferências distintas de democratas (favorecendo a ODA direcionada a países mais pobres e à melhoria da qualidade de vida) e republicanos (mais inclinados a associar a ODA aos programas de cooperação militar), mas o debate sobre o controle da agenda sempre tenderia a estar presente. O limite do estudo de Milner e Tingley (2012), é evidente, diz respeito ao campo empírico, pois analisam tão somente o caso dos Estados Unidos.

Van der Veen (2011) busca analisar os casos de quatro países, a saber: Itália, Bélgica, Noruega e Países Baixos. Ressalta que a literatura sobre CID multilateral tende a considerá-la mais próxima da CID de natureza mais humanitária que a CID bilateral, uma vez que as agências multilaterais privilegiariam os interesses dos países beneficiários. No entanto, o autor acredita que as normas e ideais difundidos pelas organizações internacionais desempenham papel secundário na evolução do que ele chama de *aid frames* – categorias de motivações que mobilizariam os Estados e seus representantes em atuarem no campo da CID em geral. As sete categorias motivacionais seriam as seguintes: *i)* segurança; *ii)* poder e influência; *iii)* riqueza e interesse econômico; *iv)* autointeresse iluminado; *v)* reputação e autoafirmação; *vi)* obrigação; *vii)* valores humanitários. Das sete, as quatro últimas seriam as que mais se relacionam com a CID multilateral. Na seleção de países estudados, as agências multilaterais, segundo o autor, poderiam exercer mais influência sobre tais categorias de motivação nos casos da Noruega ou dos Países Baixos, mas principalmente em função de um sentimento de obrigação de suas lideranças para com os compromissos assumidos no seio das Nações Unidas. No caso dos Países Baixos, o autor cita o *White Paper* do governo publicado em 1956 que ilustra muito claramente a relevância do *aid frame* relativo à influência: "a ajuda holandesa direta e bilateral será um pouco mais do que uma gota no oceano e nos colocará, portanto, em desvantagem porque estaremos operando em um campo no qual parceiros muito mais fortes já são bastante ativos. Uma abordagem multilateral garante de modo mais adequado nossa participação e influência" (Van der Veen, 2011, p. 135).

Segundo o Relatório de 2011 do CAD/OCDE, as decisões dos membros do CAD sobre o destino multilateral ou bilateral da ODA dependem de uma variedade de fatores, entre os quais: *i)* relevância para as prioridades dos próprios doadores e seus interesses; *ii)* relevância para a arquitetura da ajuda (importância do mandato, o posicionamento da organização multilateral, suas vantagens comparativas); *iii)* as avaliações de desempenho, bem como percepções de eficácia da organização; *iv)* a influência dos doadores, capacidade decisória e sua respectiva visibilidade dentro da organização; *v)* considerações políticas, parceria, diálogo e consulta com as organizações multilaterais; *vi)* contribuições históricas às organizações multilaterais (tradição na agenda de política externa daquele Estado); *vii)* implementação da agenda da Declaração de Paris, monitoramento dos ODMs e capacidade de produção de bens públicos globais; *viii)* credibilidade junto ao país beneficiário e opinião favorável junto à sociedade civil.[5]

Mas o que leva os Estados a cooperarem bilateralmente, ou seja, diretamente entre eles e sem a mediação de organismos multilaterais? Para responder a esta questão, aqui será privilegiada a instituição ou agência principal encarregada dos dossiês de cooperação bilateral nos países doadores tradicionais: por exemplo, a United States Agency for International Development (USAID), no caso dos Estados Unidos; a Canadian International Development Agency (Cida), no caso do Canadá; a Swedish International Development Agency (Sida), no caso da Suécia e assim por diante. Também será privilegiada a cooperação bilateral e direta entre dois países, de regra em relação assimétrica quanto ao estágio econômico de seu desenvolvimento. Além disso, a cooperação bilateral para o desenvolvimento não é inteira e exclusivamente implementada ou sempre coordenada por estas agências (comumente chamadas de agências bilaterais), porém são consideradas neste estudo como as principais unidades político-administrativas responsáveis, em articulação com os respectivos ministérios das relações exteriores no âmbito do Poder Executivo, pela construção de um discurso sobre o porquê da cooperação e pela definição, ao longo dos anos, de metodologias de trabalho e modalidades de ação daquele Estado no plano da CID. Ao privilegiar as agências bilaterais, tampouco se está negando a existência de projetos de cooperação que sejam desenvolvidos pelos Estados fora deste âmbito institucional, no seio de outros ministérios ou ainda por meio de entidades subnacionais (municípios, estados-federados e províncias) – isto para não mencionar, evidentemente, as inúmeras iniciativas empreendidas para além dos muros institucionais e das políticas governamentais. Em alguns casos, como o leitor poderá confirmar, as agências bilaterais podem inclusive desenvolver diálogos mais ou menos abrangentes e fecundos com organizações não governamentais e redes da sociedade civil.

5. O Reino Unido foi o primeiro membro do CAD a publicar avaliações (e suas metodologias de avaliação) amplamente. O Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID) publicou a sua *Multilateral Aid Review: ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations* em março de 2011.

No mundo acadêmico, existem inúmeras interpretações sobre por que os Estados desenvolvem políticas de cooperação ou ajuda internacional (*foreign aid*) no âmbito de suas políticas externas, o que será tratado aqui como CID bilateral. Alguns autores (Regan, 1995; Wang, 1999; Wittkopf, 1973) analisam os efeitos que a cooperação bilateral para o desenvolvimento (a CID bilateral) produz no comportamento dos Estados beneficiários (melhoria na qualidade de vida e dos indicadores de desenvolvimento, mudança nas práticas e políticas de direitos humanos, alterações nas agendas de política externa ou nos padrões de votação no sistema multilateral), sem chegarem, no entanto, a consenso sobre a relação de causa (CID bilateral fornecida) e efeito (mudanças no país beneficiário), nem a evidências muito convincentes que comprovem totalmente seus argumentos.

Um segundo grupo de pesquisas (Asher, 1962; Palmer, Wohlander e Morgan, 2002; Van der Veen, 2011) procura entender os interesses e as motivações dos Estados doadores na alocação de recursos, que podem variar desde a formação de alianças, alinhamentos ideológicos, benefícios políticos, presença militar até fatores ideacionais. A fim de responder ao questionamento "por que os Estados cooperam", Palmer, Wohlander e Morgan (2002) trabalharam com um modelo geral de dois resultados possíveis, a partir da hipótese de que os Estados que buscam a mudança (definida como a habilidade de alterar favoravelmente o *status quo*), desejam a manutenção da continuidade (habilidade de impedir mudanças em aspectos favoráveis no contexto existente). A ajuda internacional seria, nos termos dos autores, uma das políticas à disposição dos Estados no cenário internacional; seu uso seria proporcional aos recursos de cada Estado, ou seja, os mais poderosos doariam mais.[6] No imediato pós-Segunda Guerra, por exemplo, os Estados Unidos usaram a *foreign aid* ativamente na Europa Ocidental a fim de prevenir o avanço da ideologia soviética no continente (Palmer, Wohlander e Morgan, 2002).

Van der Veen (2011, p. 2) argumenta que "ideias sobre objetivos e motivações da ajuda internacional conformam a sua formulação e implementação". Diferentes objetivos levariam a distintas escolhas políticas; a política de cooperação dos Estados pode evocar a segurança como motivação, comércio, ajuda humanitária etc. O autor parte do conceito de *aid frames*, por ele definido como marcos interpretativos acerca da motivação do agente estatal a fim de cooperar com outros países internacionalmente. Tais *aid frames* seriam em número de sete, cada um deles associado a objetivos específicos da CID bilateral e a argumentos que são regularmente mobilizados a seu favor (quadro 2). Embora os Estados tenham características semelhantes do ponto de vista sistêmico e possam confrontar constrangimentos de mesma ordem, podem ter políticas externas e políticas de CID bilateral distintas

6. Esse aspecto é questionável no modelo proposto, pois alguns importantes doadores *per capita*, aqueles que atingiram ou ultrapassaram o patamar dos 0,7% do produto interno bruto (PIB) destinado à CID, são majoritariamente potências médias (Dinamarca, Suécia, Canadá, Países Baixos).

em função de concepções diferentes de seus objetivos e interesses nacionais que acabam por influenciar a formulação de políticas públicas.

QUADRO 2
Por que cooperar bilateralmente?

Aid frames	Objetivos da cooperação bilateral
Segurança	Segurança física do Estado doador (apoiar aliados, opor-se ao comunismo)
Poder e influência	Aumentar o poder em relação aos outros, ganhar aliados, obter posições de influência
Riqueza e interesse econômico próprio	Defender os interesses econômicos do doador, apoiar exportações
Autointeresse esclarecido	Promover bens públicos globais (paz, estabilidade, controle populacional, proteção ambiental)
Reputação e autoafirmação	Expressar uma determinada identidade nas relações internacionais, melhorar o seu *status* internacional
Obrigação e dever	Cumprir obrigações (por dever histórico, *status* internacional)
Valores humanitários	Promover o bem-estar dos mais pobres, prover ajuda humanitária

Fonte: Van der Veen (2011, p. 10, 45 e 57).

Asher (1962, p. 705-706) lembra outra dimensão doméstica da CID bilateral, quase um constrangimento burocrático que se cria ao longo dos anos. Muito embora possa haver vantagens que a cooperação bilateral oferece aos doadores em termos de liberdade de ação, quanto mais tempo durarem os programas bilaterais, tanto menos liberdade poderão ter os doadores, uma vez que se terão criado pressões internas (inércia burocráticas) no sentido de perenizar o financiamento. A continuidade de uma metodologia, programa ou tipo de abordagem seria, segundo o autor, preferida em detrimento de inovações, as quais sempre implicariam, para a burocracia, mudanças e custos de aprendizagem. É evidente que Asher parte, em seu texto, de uma premissa negativa sobre o comportamento burocrático, cujas realidades empíricas podem variar contextualmente.

Um terceiro grupo de estudos acadêmicos analisa a política de cooperação internacional na sua dimensão simbólica e imaterial, ou seja, a prática da CID bilateral teria a capacidade de transformar, discursivamente, a dominação material e a subordinação política em generosidade e gratidão, o que levaria a um processo em que a "ajuda" se converteria em eufemismo de relações de poder (Dillon, 1968; Hattori, 2010; Mawdsley, 2012; Six, 2009; Stirrat e Henkel, 1997).

Nessas diferentes interpretações, pode-se evidenciar que a CID bilateral se constitui, de acordo com a perspectiva de cada pesquisador, em importante ferramenta de política externa dos Estados. Neste capítulo, defende-se este mesmo argumento com vistas a compreender o papel das agências bilaterais nas relações Norte-Sul. Com isto não se está afirmando que todas as políticas de CID bilateral sejam semelhantes do ponto de vista substantivo; é evidente que, nos países do Norte, os resultados destas políticas podem ser variados, da mesma maneira que sua

justificação política, regime simbólico e fontes históricas de legitimação. No entanto, aqui se argumenta que todas as políticas de CID bilateral seguem a mesma racionalidade quanto aos seus fins, uma vez que os Estados sempre as colocam a serviço de seus interesses de política externa. Como sublinha Lancaster (2007, p. 16-17), a combinação entre as motivações reais e os propósitos anunciados é a regra dos programas de cooperação dos governos, sejam eles quais forem; no entanto, a cada ano os governos devem tomar seis decisões principais quanto a seus programas: o montante total; os países e as organizações que serão beneficiados; quanto será alocado a cada Estado e a cada organização; a que fins servirão os financiamentos; os termos da cooperação; e a porcentagem de "ajuda ligada" (*tied aid*) a compras no país doador. Ao longo deste capítulo, espera-se deixar claro que CID bilateral é um dos instrumentos de *soft power*[7] mais frequentemente mobilizados e postos em prática pelos Estados a fim de garantir a adesão de outros países a seus objetivos políticos, econômicos e culturais.

Por conseguinte, na compreensão da CID bilateral, não basta afirmar que os Estados são agentes interessados, utilitaristas e que sempre cooperam em função de motivações estratégicas. O Estado não é um ator monolítico, homogêneo e uníssono; as relações de poder o atravessam no plano doméstico e evidenciam interesses diversos, impõem negociações no âmbito da democracia e geram contradições em suas agendas de política externa, incluindo as agendas da CID bilateral. De fato, nos países em que avançam os processos de democratização das relações entre o Estado e a sociedade, temas relativos ao sistema internacional se encontram mais densamente presentes nas agendas de inúmeros atores nacionais e grupos de interesse, configurando o que Hill (2003) chamou de uma nova *politics* da política externa. A fronteira entre o nacional e o internacional está mais porosa e aberta a intercâmbios de toda ordem (econômico, cultural, político etc.). Neste contexto, os ministérios "domésticos", cada qual com sua *constituencies*, tendem a desenvolver suas próprias políticas de internacionalização, com ou sem a participação dos ministérios das relações exteriores.[8] Este fenômeno aumenta o fluxo de demandas e gera interações mais regulares entre ministérios, chancelarias, embaixadas, operadores econômicos e atores não institucionais, no sentido da convergência, mas também podendo produzir dissensos.

Do ponto de vista da democracia, a partir do momento em que a política externa passa a afetar mais diretamente uma porção significativa da população

---

7. *Soft power* é um conceito desenvolvido por Joseph Nye para descrever a capacidade de atrair e cooptar em vez de coagir ou usar a força ou subornar. Seria a outra face do *hard power*, podendo ser usado por Estados e outros atores das relações internacionais. As duas obras de referência do autor são Nye (1990; 2004).

8. No mundo anglo-saxão, o termo *constituency* remete a qualquer grupo coeso de indivíduos ligados por identidades compartilhadas, laços culturais, valores, interesses e lealdades comuns. O termo pode ser usado para descrever um conjunto de eleitores, apoiadores de uma fundação, clientes ou acionistas de uma empresa. Portanto, o membro de uma *constituency* seria um *constituent* (Bogdanor, 1985).

(economia, cultura, acesso à informação etc.), um grupo cada vez mais amplo de cidadãos tende a se interessar pelas decisões tomadas neste âmbito do governo e, além disso, a demandar mais transparência nas ações de política externa (Pinheiro e Milani, 2012). O aumento de interesse e o debate público podem conduzir a um processo lento e gradual de abertura e politização do campo da política externa, embora ainda em termos bastante reduzidos quando esta se compara com outras políticas públicas, tais como a educação, a saúde, a assistência social, por exemplo. A politização aqui não se confunde com a partidarização, nem com a ideologização, mas simplesmente com o aumento e a mudança qualitativa dos interesses em jogo. Segundo Lima (2000), tal processo depende mais diretamente da existência de impactos *distributivos* internos – *distributivos* porque envolvem recursos escassos, produzem impactos mais individuais que universais e porque geram benefícios a certos grupos sociais ou regiões – que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais (importação de bens, negociação de acordos comerciais bilaterais ou multilaterais, adesão a regimes internacionais).

Isso é revelador de que a política externa e suas agendas de CID bilateral estão cada vez mais conectadas às demais políticas públicas (domésticas). No Brasil e no mundo, a política externa tem sido, em tempos mais recentes, entendida e analisada à luz das preferências e dos interesses de uma pluralidade de atores. Diplomatas e militares passaram a ter de se acostumar com a companhia, embora por vezes tímida e nem sempre assídua, de burocratas do setor da saúde (ou da cultura, da educação, do desenvolvimento agrário etc.), de deputados e senadores (e seus assessores legislativos), prefeitos e governadores, operadores econômicos, líderes de organização não governamental (ONG), movimentos sociais, organismos da mídia e personalidades da academia. Atores tradicionalmente invisibilizados da cooperação internacional passam a ganhar voz no cenário internacional e doméstico, fazendo com que o aumento de interesse e o debate público tendam a conduzir o campo da política externa a um processo lento e gradual de abertura e conflitualidade política (Pinheiro e Milani, 2012). Desse modo, opinião pública, disputas eleitorais, instituições domésticas, entre outras variáveis, são relevantes na compreensão das decisões dos Estados em matéria de CID bilateral em tempos recentes, muito embora o seu peso relativo a outras políticas públicas seja sempre muito menor, no Norte como no Sul. Tais variáveis contam no processo decisório do governo norte-americano e da USAID, como no caso da China em relação a suas necessidades domésticas de energia ou a seu jogo diplomático com relação a Taiwan.

Outro distanciamento importante deste estudo em relação ao pensamento realista clássico decorre da necessidade de reconhecer que o Estado não é apenas mais um gladiador na arena dos interesses egoísticos da ordem econômica e política internacional. O discurso da cooperação veiculado por agentes estatais nunca é cru e puro de dominação sobre outros Estados menos poderosos ou de controle

das agendas bilaterais de cooperação. Existem eufemismos, cinismos, interesses estratégicos de inúmeros e diversos atores e, em alguns casos, motivações políticas humanitárias, normas e valores éticos que podem justificar e explicar as demandas dos atores estatais por cooperação. Na maioria das vezes, ocorrem superposições de diferentes motivações políticas. Considera-se fundamental, portanto, ir mais além do realismo, superá-lo e debater como as motivações dos Estados se apresentam no cenário internacional. Parece evidente que a cooperação bilateral seja a expressão dos interesses da política externa do país doador, mas também parece essencial considerar que a própria política externa sofre concomitantemente influências do âmbito externo e do plano doméstico. Ambos os cenários, o internacional e o nacional, são heterogêneos em interesses, pluralistas quanto aos seus atores e contraditórios no que diz respeito aos discursos e às práticas dos atores.

Desse modo, uma questão conceitual e, ao mesmo tempo, político-institucional se impõe: reconhecendo que muitos atores institucionais e não institucionais desenvolvem ações internacionais, o que implicaria pensar a "política externa de cooperação para o desenvolvimento" enquanto política pública? Reconhecendo os efeitos desse adensamento dos processos de globalização e do campo político que se produz em torno da CID bilateral, acredita-se ser necessário, de um lado, analisar como estas ações externas dos Estados passam a influenciar a vida cotidiana dos cidadãos e serem percebidas, avaliadas por eles próprios. Ou seja, quais seriam os mecanismos de transparência gerados pelas práticas de CID bilateral? Existe preocupação com a prestação de contas? Por outro lado, a pluralidade de atores institucionais e não institucionais tende a gerar aumento da demanda por participação nos processos de formulação e execução desta política pública. Existem mecanismos de diálogo instaurados entre os operadores diretamente responsáveis pela política de CID bilateral e atores sociais, redes, movimentos e atores econômicos? Estas são algumas das questões que parecem ser fundamentais, nos dias de hoje, para a discussão sobre experiências concretas de CID bilateral.

Acredita-se que o conceito de escala corrobora, desse modo, a noção de política de CID bilateral como política pública, trazendo-a para o terreno da conflitualidade dos atores, reconhecendo, portanto, que "sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política" (Pinheiro e Milani, 2012, p. 334). O conceito de escala aqui utilizado remete aos estudos de Durand, Lévy e Retaillé (1993), Brenner (1998), além de Sjoberg (2008).[9] Fazer uma análise

9. O conceito de escala descreve a organização física e social dos territórios, mas também explica os processos políticos na ordem mundial. Fazem parte da escala, ao mesmo tempo, propriedades físicas (dimensão material) e sociais (dimensão relacional) de interação política. As escalas podem ser consideradas andaimes para os quais convergem, a fim de cooperar ou não, distintas formas de organização e atores sociais, políticos e econômicos.

escalar da política de CID bilateral implica reconhecer, em diálogo com a geografia política, que quando uma unidade muda de tamanho algo muda para além de seu tamanho. A mudança de tamanho da unidade produz efeitos sobre o seu conteúdo e sobre os patamares a partir dos quais tal unidade interage com outras unidades. A unidade em questão é o Estado (seu poder econômico, político, social e cultural) e as ações em foco são a própria política de cooperação internacional no campo do desenvolvimento. O conceito de escala permite encontrar o lócus político da CID bilateral (onde a ação ocorre, para além de seu lugar institucional conhecido), considerando-a em termos de relação política (no sentido da *politics*) territorializada dentro e fora dos muros da agência primordialmente responsável por sua formulação (Milani, 2012).

Todas essas questões são conceitual e politicamente pertinentes para enriquecer o entendimento sobre o lugar das estratégias de CID bilateral nas agendas de política externa. Nesse sentido, volta-se agora à pergunta: como os Estados cooperam bilateralmente? Quais são os principais mecanismos e instituições gerados com esse fim? A seguir são apresentados alguns casos de países-membros do CAD da OCDE, muito embora sem pretensão alguma de exaustividade.

3.1 Estados Unidos

A partir de sua experiência com o Plano Marshall e no bojo do combate político internacional contra o comunismo, os Estados Unidos foram pioneiros na definição de um contexto institucional especificamente voltado para a cooperação internacional para o desenvolvimento. Em 1957, a cooperação econômica foi separada da militar em termos administrativos e orçamentários, graças ao estabelecimento do *Development Loan Fund* que passou a conceder empréstimos concessionais a países em desenvolvimento (não mais apenas àqueles que se encontrassem em território de conflito com Moscou). Um ano mais tarde, o governo americano apoiou de maneira decisiva a criação da International Development Association (IDA) no âmbito do grupo Banco Mundial. A presidência de John F. Kennedy foi estratégica ao concordar, finalmente, com a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), lançar a Aliança para o Progresso (em direção à América Latina) e criar o Peace Corps (em março de 1961). Nesse mesmo ano, o Congresso dos Estados Unidos aprovou a Lei de Ajuda Externa (*Foreign Assistance Act*), fundindo o International Cooperation Administration (ICA) de 1954 e outras entidades de *foreign aid* na nova agência que seria dedicada à cooperação para o desenvolvimento como um esforço de longo prazo, passando a realizar planejamento nacional e assumindo o compromisso com a alocação de recursos em uma base plurianual. Esta agência era a USAID, que será estudada mais em detalhe no próximo item deste capítulo.

Os Estados Unidos não foram os únicos a trabalharem nesse empreendimento em prol da CID nos anos 1960. Inúmeros países ocidentais seguiram o mesmo caminho, o que somente viria a ser reforçado com a criação do CAD no âmbito da OCDE. Em 1961, a França criou o seu Ministério da Cooperação; a República Federal Alemã, o Ministério de Cooperação Econômica; o Japão, o seu fundo de cooperação econômica internacional; a Suécia, a sua agência de assistência técnica. Em 1965, o Reino Unido estabeleceu o seu Ministério de Desenvolvimento Internacional (*Overseas Development Ministry*). Nos anos 1970, muitas das agências passaram a incentivar a profissionalização dos métodos de trabalho, principalmente no que diz respeito à gestão e à avaliação dos projetos. Em 1971, a USAID lançou o marco lógico (*logical framework*), que rapidamente passou a ser reproduzido e utilizado pelas agências da Alemanha, do Canadá, do Reino Unido e se converteu, nos anos 1980, na ferramenta de gestão do ciclo de projetos e de programação da CID bilateral (e multilateral). As agências se profissionalizaram e produziram suas técnicas de trabalho, foram coordenando, não sem dificuldades, suas ações no seio do CAD/OCDE, como visto anteriormente. E, hoje, são inúmeras as agências bilaterais estabelecidas pelos principais Estados que se envolvem em programas de cooperação com outros países e organizações.

3.2 Reino Unido

De acordo com o relatório publicado pela OCDE em 2009, a escolha institucional de estabelecer uma agência própria para a CID, ou várias agências, varia de país a país, por razões políticas e em função das tradições jurídicas nacionais. Pouco mais de metade dos membros do CAD aprovou a legislação que estabelece as prioridades de seus respectivos programas de CID bilateral. No caso do Reino Unido, o *International Development Act* de 2002 prevê um mandato legislativo claro em torno da redução da pobreza e estabelece uma estratégia não apenas em matéria de CID, mas igualmente no campo do desenvolvimento. Por exemplo, pela primeira vez na experiência do Reino Unido, a lei proíbe o uso da *foreign AID* para fins que não sejam os da própria cooperação, bem como a vinculação da ajuda bilateral aos contratos para as empresas britânicas (ou seja, proíbe a "ajuda ligada"). O Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), com estatuto de ministério, é o agente principal na concepção das políticas de cooperação.

3.3 Canadá

O Canadá adotou a *Official Development Assistance Accountability Act* em junho de 2008, estabelecendo uma série de condições que devem ser satisfeitas para que a cooperação prestada seja considerada ODA. Em países em que não há legislação regendo a cooperação bilateral (e multilateral), pode haver vulnerabilidade maior a mudanças de prioridades políticas com a chegada ao poder de novas coalizões

partidárias. No entanto, em países em que não existe legislação própria (por exemplo, Austrália, Irlanda, Noruega e Suécia),[10] pode existir mais flexibilidade e capacidade de adaptação à rápida evolução das questões de cooperação para o desenvolvimento (OCDE, 2009).

Entre os membros do CAD, a cooperação para o desenvolvimento encontra-se de regra integrada à política externa, estando o departamento ou a agência burocraticamente situada sob a responsabilidade dos respectivos ministérios das relações exteriores. Existiriam quatro principais modelos de organização: *i)* o ministério assume a liderança e é responsável pela política e implementação (Dinamarca, Noruega); *ii)* o departamento de cooperação para o desenvolvimento ou a agência dentro do ministério lidera a agenda e é responsável pela política e implementação (Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Países Baixos, Nova Zelândia, Suíça); *iii)* um ministério tem a responsabilidade global pela política e uma agência independente é responsável pela execução (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Estados Unidos, França, Japão, Luxemburgo, Portugal, Suécia); *iv)* um ministério próprio para a CID ou uma agência, para além do ministério das relações exteriores, é responsável tanto pela política quanto pela implementação, como no caso da Austrália, do Canadá e do Reino Unido (OCDE, 2009, p. 30).

3.4 França

A França, que se encaixa no terceiro modelo, estabeleceu, em 1998, uma comissão interministerial voltada à cooperação internacional, presidida pelo primeiro ministro e composta por doze ministérios. Seus objetivos principais são *i)* definir os países que podem ser considerados como prioritários para as parcerias com a França (as chamadas zonas de solidariedade prioritária); *ii)* estabelecer diretrizes geográficas e setoriais para a ação das diferentes instituições da cooperação francesa; e *iii)* acompanhar e avaliar a política de ODA de acordo com as metas do CAD, incluindo as metas de eficácia. A comissão se reúne pelo menos uma vez por ano, sendo que o *Quai d'Orsay* (Ministério das Relações Exteriores) e o Ministério da Economia, Finanças e Indústria são os responsáveis pelo secretariado (OCDE, 2009).

Entre 1994 e 2003, no entanto, a ODA francesa diminuiu em 18%, passando de 7,17 bilhões de euros a 5,88 bilhões de euros, redução devida também à mudança estatística exigida pelo CAD, no sentido de não mais contabilizar fundos destinados à Polinésia francesa e à Nova Caledônia como ODA. A reforma iniciada em 1998 implicou a fusão dos serviços do antigo ministério da cooperação com o *Quai d'Orsay*, concomitantemente à transformação da *Caisse française de développement* em Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), que passou a ser a instituição pivô do mecanismo francês

10. É curioso notar que, no caso da Irlanda, a Constituição define um número máximo de ministérios no governo, o que dificulta a nomeação de um ministro ou a criação de um departamento de cooperação para o desenvolvimento. No caso da Suécia, a agência Sida tem ampla autonomia em relação à diplomacia e ao Ministério de Relações Exteriores.

de cooperação. Foi criada nesse momento a Direção Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DGCID); em novembro de 1999, teve lugar a primeira reunião do Alto Conselho da Cooperação Internacional, o HCCI, organismo consultativo que agrega parlamentares, representantes municipais, líderes de organizações profissionais, universitários e pesquisadores (Gabas, 2005). Em 2008, o conselho foi dissolvido e a DGCID foi transformada em Direção Geral da Mundialização, Desenvolvimento e Parcerias. No entanto, a ODA francesa cresceu, explicitando o modo paradoxal como o tema da cooperação foi inserido no contexto institucional e político da França sob a presidência de Nicolas Sarkozy. O ano de 1998 é considerado um momento de inflexão na política de cooperação da França, quando se tentou superar o conceito colonial de *France-Afrique* e o Estado francês passou a coordenar suas atividades mais ativamente com a União Europeia. A França aproximou a sua política de cooperação da União Europeia, buscando reforçar a capacidade de influência sobre as decisões europeias em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Como resultado, a concentração geográfica faz com que a África ao sul do Saara continue beneficiando-se de cerca de 60% do orçamento da cooperação bilateral francesa (Balleix, 2010).

Apesar disso, dois agentes burocráticos são particularmente reticentes a uma adesão maior da França à cartilha europeia: as embaixadas e a AFD, certamente a principal instituição e a que mais se beneficiou das reformas organizacionais do modelo de cooperação da França de 1998. Não se deve negligenciar, tampouco, o fator descentralização. A França não é um campeão em termos de recursos humanos presentes no campo (*sur le terrain*), quando comparada aos casos da Alemanha, Dinamarca ou Suíça, mas ainda assim se destaca com 54% de seus funcionários trabalhando no setor da cooperação que se encontram em postos descentralizados.

3.5 Alemanha

O exemplo alemão, em matéria de cooperação descentralizada, é particularmente revelador do papel das entidades subnacionais e do federalismo nas relações internacionais, o que alguns autores denominam como "paradiplomacia" dos municípios, dos estados, das províncias e dos departamentos (Cornago, 2010; Lachapelle e Paquin, 2005; Michelmann e Soldatos, 1990; Milani e Ribeiro, 2011; Salomon, 2007). Os dezesseis Bundesländer gozam de significativa autonomia local e capacidade própria de financiamento de seus projetos de cooperação, muito embora não exista uma lei específica sobre o tema, nem tampouco regra universal quanto a critérios de transparência e publicação de seus resultados. Articulam-se uns com os outros, com os 11.500 municípios germânicos (cada qual com sua Agenda-21 local) e podem atuar em parceria com o Ministério da Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) em torno de oito temas principais: mudanças climáticas e energia; segurança alimentar e proteção rural; migração e desenvolvimento; cooperação científica e tecnológica; desenvolvimento econômico sustentável; boa

governança e descentralização; cultura e desenvolvimento; desenvolvimento da informação e da educação. Apesar de não haver obrigação de publicação de dados quantitativos sobre a CID efetivada, em 2010, os Länder teriam gasto cerca de 43,4 milhões de euros em 2010, mas somando as despesas com bolsas universitárias e intercâmbios este montante subiria a 713 milhões, ou seja, 7,3% do total da ODA alemã nesse mesmo ano (Maier, 2012).

A definição de uma tipologia empírica desses modelos organizacionais e uma análise comparativa dos principais doadores foram viabilizadas com a criação, pelos membros do CAD, do sistema de *peer-review* em 1962. O sistema teve alguns percalços: Portugal abandonou o CAD em 1974, regressando somente em 1993; a proposta de 1978 de incluir um revisor de país em desenvolvimento foi abandonada, mas de todas as formas, a revisão pelos pares tem sido um mecanismo muito importante para se pensar, comparativamente, como cada Estado-doador define suas prioridades, adota estratégias de descentralização (o papel das cidades, províncias, regiões etc., mas também a presença de agências em países beneficiários), dialoga com atores não institucionais, busca evitar a "ajuda ligada" e, principalmente, se e como ocorre alguma forma de coordenação entre doadores para evitar superposição de programas por temas ou países destinatários.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POR QUE OS ESTADOS COOPERAM?

Do ponto de vista da teoria das relações internacionais, como explicar a emergência das agências bilaterais no âmbito da CID? Nesta ótica, por que os Estados cooperam? Acredita-se que a resposta do liberalismo a este questionamento pode ser considerada ambivalente. Por sua vez, adotando a premissa de que os agentes (indivíduos, Estados) são racionais e, portanto, capazes de cooperar, alguns liberais adotariam a noção de regime para interpretar a CID,[11] apresentando como seu princípio maior a prática da cooperação econômica como uma política racional. A cooperação para o desenvolvimento resultaria da crescente necessidade, para os Estados, de responderem aos problemas gerados pela "interdependência complexa" (Keohane e Nye, 2000) e, nesse sentido, de produzirem bens públicos globais ou regionais (Kaul, Grunberg e Stern, 1999). A CID seria uma forma de gestão dos riscos sociais, agora cada vez mais globais e produziria alguns benefícios que, segundo o institucionalismo neoliberal, seriam notáveis: *i)* redução dos custos de transação para negociar e manter acordos; *ii)* estabelecimento do ideal da reciprocidade e do

11. Cita-se aqui o conceito de regime proposto por Stephen Krasner, segundo o qual o regime é uma forma de construção da ordem internacional que se inicia quando seus membros respeitam ou se referem a seus aspectos principais, suas normas e seus princípios. Os regimes são variáveis intermediárias e externas (*intervening variables*) entre fatores de causalidade primária (poder, interesse estratégico) e elementos relativos a resultados e comportamentos dos atores internacionais. O regime é, assim, mais que um conjunto de regras, pressupondo um nível elevado de institucionalização; ele é integrado por quatro elementos principais: princípios (como o mundo deve funcionar), normas (para orientar os comportamentos, definir direitos e deveres), regras (ferramentas de resolução dos conflitos têm caráter mais instrumental) e procedimentos de tomada de decisão (sistema de votação, por exemplo) (Krasner, 1982; Little, 2001, p. 299-316).

princípio da previsibilidade; *iii)* circulação de informação para tornar as preferências mais transparentes; e *iv)* definição de padrões de comportamento e institucionalização de mecanismos de sanção, além da obtenção de vantagens coletivas. Estes benefícios aplicam-se a todos os regimes, na ótica neoliberal, inclusive à CID.

A CID seria, nesses termos, interpretada enquanto corolário da integração paulatina entre as sociedades, de um lado, e dos desafios políticos gerados pelos processos de globalização e suas externalidades, a exemplo das crises financeiras, econômicas, ambientais ou de saúde pública, de outro. Diante das eventuais dificuldades políticas de cooperação (assimetrias, interesses, relações de poder), alguns liberais enfatizaram que a cooperação internacional só seria possível em campos técnicos (Mitrany, 1943), a exemplo da cooperação em saúde, educação ou desenvolvimento de infraestruturas. A CID seria uma forma de cooperação funcional e corroboraria o ideal de construir a paz aos poucos (*peace by pieces*).

Outros ultraliberais sustentariam a hipótese de que a ajuda internacional deveria ser considerada como um obstáculo que retarda o desenvolvimento das nações e a auto-organização dos mercados. Seria uma prática de intervenção estatal que tem tornado os pobres ainda mais pobres, beneficiado determinadas elites governantes dos países receptores da ajuda e reduzido o ritmo de crescimento de suas economias. A afirmação de que a ajuda internacional poderia remediar a pobreza, segundo a economista africana Dambisa Moyo, não passaria de um mito: haveria, ao contrário, uma relação de causa e efeito entre a ajuda internacional e as mazelas do desenvolvimento africano, muito embora a autora deixe de articular a CID com as variáveis relativas ao capitalismo, à colonização e às suas heranças. Isto significa que Dambisa Moyo dissocia a ODA das próprias dinâmicas históricas do capitalismo: classificando a ajuda internacional em ajuda humanitária ou de emergência, ajuda "caritativa" (associações de beneficência) e ajuda sistemática, multilateral e bilateral (Moyo, 2009, p. 34-35), afirma que a ajuda internacional (*foreign aid*) contribuiria para aumentar a corrupção nos países beneficiários e que a solução para o subdesenvolvimento deveria ocorrer pela via da abertura de mercados, aumento das exportações, investimentos externos, programas de microfinanças para os pobres e com o abandono da ajuda. Em seu livro, a autora sustenta suas hipóteses com base no modelo chinês de investimentos no continente africano, criticando as visões excessivamente românticas sobre os benefícios da CID, construídas por pessoas ou instituições mais com base na emoção que na razão (Moyo, 2009).[12]

12. Em 2000, a China anulou uma dívida de 1,5 bilhão de diferentes países africanos; em 2003, anulou mais 750 milhões. Em 2006, assinou acordos comerciais no valor de 60 bilhões. Entre 2000 e 2005, os fluxos de investimentos diretos chineses dirigidos à África totalizaram 30 bilhões, em setores como cobre e cobalto (República Democrática do Congo e Zâmbia), ferro e platina (África do Sul) e madeira (Gabão, Camarões e Congo-Brazaville). Mas a maioria dos investimentos chineses foi para a Nigéria e o Sudão (petróleo, construção do oleoduto). Angola é o principal fornecedor de petróleo para a China (20%, em 2006, do total importado pela China). Em 2006, 64% das exportações de petróleo do Sudão foram para a China (Moyo, 2009).

Os construtivistas e os teóricos influenciados por Hugo Grotius tenderiam a enfatizar o papel do direito, das normas, dos fatores imateriais e dos ideais éticos da cooperação para o desenvolvimento. Com base no dever moral de ajudar os países menos desenvolvidos, a cooperação seria portadora de um ideal de justiça social e de abertura para o "outro", estando fundamentada em uma verdadeira ética do desenvolvimento (Gottsbacher e Lucatello, 2008). A CID seria, ela própria, um padrão resultante das relações de socialização entre os Estados. Por meio da interação cooperativa, gera-se conhecimento compartilhado e criam-se instituições e regras facilitadoras da prática e da aprendizagem da cooperação para o desenvolvimento. David Halloran Lumsdaine, um dos mais destacados teóricos desta corrente, assinala que a teoria realista do poder e os argumentos fundados nos interesses econômicos e políticos seriam incapazes de abarcar as convicções humanitárias e de explicar por que os governos cooperam e prestam ajuda internacional na promoção do desenvolvimento (Lumsdaine, 1993). Muitos estudos sobre as práticas da cooperação dos países nórdicos empregaram estas lentes teóricas a fim de interpretar a influência dos valores da tradição social-democrata na política de ajuda internacional por eles desenvolvida. Olav Stokke empregou a expressão *humane internationalism* para referir-se aos determinantes da política de ajuda internacional da Dinamarca, do Canadá, dos Países Baixos, da Noruega e da Suécia,[13] assim definido:

(1) a aceitação de uma obrigação de reduzir a pobreza global e de promover o desenvolvimento econômico e social no Terceiro Mundo; (2) a convicção de que um mundo mais equitativo responderia aos melhores interesses de longo prazo das nações industrializadas ocidentais; (3) o pressuposto de que atingir tais responsabilidades internacionais seria compatível com a manutenção de uma política nacional socialmente responsável de bem-estar econômico e social (Stokke, 1989, p. 11, tradução nossa).

Contraponto do internacionalismo liberal, a visão realista da CID tenderia a ressaltar que nem todas as formas de cooperação são inerente e necessariamente benignas, razão pela qual é importante distinguir entre cooperação como uma forma particular de interação instrumental e os fins perseguidos pela interação cooperativa.[14] Quando cooperam, os Estados são racionais, oportunistas e estratégicos a fim de melhorarem a sua própria condição; agir de modo diferente seria

---

13. É interessante notar que países como Dinamarca, Canadá ou Noruega sempre tiveram desempenhos muito responsáveis quanto à meta de 0,7% do PIB a ser direcionada para a cooperação internacional. A Dinamarca, após ter-se mantido acima dos 0,9% por mais de 30 anos, chegou a 0,82 em 2008 e 0,88% de seu PIB em 2009 (OCDE, 2011).

14. Como lembra James Robinson, a cooperação é um tipo particular de interação que não é nem conflitiva, nem harmoniosa. Trata-se, sociologicamente, de uma das formas mais frequentes de interação, porém seu grau de complexidade merece análise aprofundada. Na teoria política, a saída encontrada para o dilema de cooperar ou não diante da diferença de interesses produziu pensamentos e tradições distintas, de Maquiavel, Grotius, Hobbes, Locke a Kant (Robinson, 2008, p. 71-82).

não apenas ingênuo, mas perigoso para a sua sobrevivência e bem-estar. Ademais, as regras da CID não definem, de forma clara e obrigatória, as sanções para os agentes impunes; os ganhos efetivos com a cooperação promovida podem ser até mesmo superiores ao que se mantém com a opção de não cooperar (ênfase nos ganhos absolutos), porém a distribuição destes ganhos é desigual (ênfase realista nos ganhos relativos).

Mesmo depois de algumas décadas de projetos da cooperação internacional, as razões e justificativas da ajuda prestada por alguns Estados a outros países não são muito claras, permanecendo as tensões entre normas éticas e relações de poder nas relações internacionais (Black, 1968; Eberstadt, 1988; Hook, 1995; Prado Lallande, 2008). A ajuda prestada pelos Estados Unidos no pós-guerra seria motivada pela ordem da Guerra Fria; a da França, pela necessidade de manter uma zona de influência africana na era pós-descolonização. Como sublinharia Huntington (1970, p. 175), a obrigação moral diz respeito a ajudar os pobres dos países menos desenvolvidos e não os seus governos, o que faz com que muitos dos programas da cooperação canalizados por meio de organizações privadas possam, na concepção do autor, cumprir mais eficazmente este dever moral em comparação com estruturas burocráticas públicas, que tenderiam a ser movidas por interesses de política externa. Entre os tipos de benefícios que projetos e financiamentos trariam para o país doador, citam-se o acesso a insumos estratégicos (minério, produtos agrícolas etc.), a obtenção de votos favoráveis no sistema multilateral, a contenção de inimigos ideológicos (a exemplo do comunismo durante a Guerra Fria), a promoção de interesses ligados ao comércio exterior e investimentos, a venda de excedentes de *commodities*, bem como a imposição de modelos de políticas públicas (ajuste econômico, liberalização do comércio exterior etc.).

Nesse mesmo sentido da interpretação realista, Hans Morgenthau afirmou que as visões sobre a ajuda externa variam em um amplo espectro político desde a concepção de que a cooperação seria um fim em si mesma, justificável do ponto de vista da moral e, portanto, de forma independente da política externa dos Estados, até, no outro extremo, seus opositores ferrenhos, segundo os quais ela não seria passível de justificação política, haja vista que não serviria nem aos interesses do Estado-doador, nem aos dos países beneficiários. Reconhecendo a diversidade das políticas existentes, o autor identifica seis tipos de ajuda externa, sendo que todas dizem respeito à transferência de fundos financeiros, bens e serviços de uma nação para outra: *i)* ajuda humanitária; *ii)* ajuda para a subsistência; *iii)* ajuda militar; *iv)* ajuda-suborno (*bribery*); *v)* ajuda para obter prestígio; e *vi)* ajuda externa para o desenvolvimento econômico (Morgenthau, 1962, p. 301).

Outro contraponto, não menos relevante, à interpretação liberal sobre o papel da CID nas relações internacionais origina-se da corrente marxista, de alguns teóricos da dependência e de defensores da teoria crítica (Amin, 1976; Halliday,

2007; Hayter, 1971). Tais autores lembrariam que a CID pode ser explicada à luz do materialismo histórico enquanto tentativa de preservação do capitalismo, servindo como ferramenta de manutenção e legitimação da hegemonia dos países centrais do sistema internacional. Antigas colônias, agora emancipadas, poderiam ser mantidas em relações de dependência e de garantia do funcionamento da economia internacional. A ajuda prestada seria condicionada ao respeito de uma gramática mais ampla do capitalismo: não nacionalizar empresas estrangeiras sem que se definam medidas de compensação, não estabelecer regras rígidas acerca da repatriação dos lucros das multinacionais, implementar políticas de ajustamento estrutural, seguir padrões internacionais de estabilidade macroeconômica, assegurar o respeito aos direitos de propriedade (material e imaterial) etc.

Além disso, alguns fatores determinantes do desenvolvimento poderiam não ser afetados favoravelmente pelo influxo de fundos da CID, a exemplo das atitudes econômicas, valores sociais e políticos, bem como objetivos e princípios qualitativos do desenvolvimento (Pankaj, 2005, p. 114). A CID também poderia minorar qualitativamente os processos de aprendizagem: quando os recursos são produzidos endogenamente, o país em questão tem a oportunidade de desenvolver os processos de produção, novas habilidades e tecnologias, porém sempre que forem simplesmente importados por meio da ajuda externa, os processos de aprendizado e de desenvolvimento das capacidades locais ficam prejudicados. Cria-se, assim, uma dependência a partir do momento em que o planejamento nos países beneficiários tende a considerar, com segurança, a entrada dos insumos externos, sem a preocupação de produzi-los, por meio de mecanismos de inovação, no plano doméstico. No entanto, como afirma Pankaj (2005, p. 116, tradução nossa), "o desenvolvimento não pode ser logrado sem que, domesticamente, sejam feitos investimentos e avanços em capital humano, progresso científico e tecnológico, construção de infraestruturas básicas e alguma forma de organização industrial".

Percebe-se, diante do exposto neste capítulo, que cada uma das correntes teóricas do campo das relações internacionais ilumina, com base em premissas filosóficas e pressupostos políticos distintos, alguns dos aspectos da CID em suas articulações com a política internacional contemporânea. Cabe a cada analista fazer as suas escolhas, do ponto de vista ontológico e epistemológico. Chama-se a atenção do leitor, porém, para um aspecto que parece fundamental a este estudo: a compreensão profunda das dinâmicas da CID implica não negligenciar, além dos marcos teóricos mencionados antes, os fatores e os atores domésticos dos respectivos países (doadores e beneficiários), que tendem quase sempre a serem deixados de lado pelas correntes teóricas das relações internacionais. Por que e como o contexto doméstico conta na compreensão das dinâmicas da CID bilateral? Esta parece uma variável essencial para o entendimento da questão.

REFERÊNCIAS

AMIN, S. **O desenvolvimento desigual**: ensaio sobre as formações sociais do capitalismo periférico. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

ASHER, R. E. Multilateral versus bilateral aid: an old controversy revisited. **International organization**, v. 16, n. 4, p. 697-719, 1962.

BALLEIX, C. La politique française de coopération au développement: cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe. Louvain-la-Neuve; Paris: De Boeck Supérieur; **Afrique contemporaine**, v. 4, n. 236, p. 95-107, 20104.

BLACK, L. **The strategy of foreign aid**. Princeton, New Jersey: Van Nostrand, 1968.

BOGDANOR, V. **Representatives of people?** Parliamentarians and constituents in Western democracies. Aldershot: Gower Publishing Company, 1985.

BRENNER, N. Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. **Environment and planning D**: society and space, vol. 16, n. 4, p. 459-481, 1998.

CORNAGO, N. On the normalization of sub-state diplomacy. **The hague journal of diplomacy**, Leiden, v. 5, n. 1-2, p. 11-36, 2010.

DANIDA – DANISH AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **Plan of action for active multilateralism**. Copenhague: Ministério das Relações Exteriores, 1996.

______. **The right to a better life, strategy for Denmark's development cooperation**. Copenhague: Ministério das Relações Exteriores, 2012.

DEGNBOL MARTINUSSEN, J.; ENGBERG PEDERSEN, P. **Aid understanding international development cooperation**. Londres; New York: Zed Books, 2003.

DILLON, W. S. **Gifts and nations**: the obligation to give, receive and repay. Mouton; The Hague; Paris: New Babylon, 1968.

DURAND, M.-F.; LEVY, J.; RETAILLE, D. **Le monde, espaces et systèmes**. Paris: Presses de Sciences Po/Dalloz, 1993.

EBERSTADT, N. **Foreign aid and American purpose**. Washington: American Entreprise Institute, 1988.

GABAS, J. J. (Org.). **L'aide publique française au développement**. Paris: La Documentation Française, 2005.

GOTTSBACHER, M.; LUCATELLO, S. (Orgs.). **Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo**: los retos del siglo XXI. San Juan Mixcoac, México: Instituto Mora, 2008.

HALLIDAY, F. **Repensando as relações internacionais**. 2. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007.

HATTORI, T. Reconceptualizing foreign aid. **Review of international political economy**, Routledge, v. 8, n. 4, p. 633-660, 2010.

HAYTER, T. **Aid as imperialism**. Londres: Penguin books, 1971.

HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. Londres: Palgrave, 2003.

HOOK, S. **National interest and foreign aid**. Boulder, Colorado: Lynne rienner, 1995.

HUNTINGTON, S. P. **Foreign aid**: for what and for whom. Foreign policy, n. 1, p. 161-189, 1970, inverno de 1970-1971.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. A. (Orgs.). **Global public goods**: international cooperation in the 21st century. Oxford; New York: Oxford University Press; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD, 1999.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. Realism and complex interdependence. *In*: LECHNER, F. J.; BOLI, J. **The globalization reader**. Oxford: Blackwell, 2000. p. 77-83.

KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, 1982.

LACHAPELLE, G.; PAQUIN, S. **Mastering globalization**: new sub-states' governance and strategies. London: Routledge, 2005.

LANCASTER, C. **Foreign aid**: diplomacy, development, domestic politics. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. *In*: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000.

LITTLE, R. International Regimes. *In*: BAYLIS, J.; SMITH, S. (Orgs.). **The globalization of world politics**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 299-316.

LUMSDAINE, D. H. **Moral vision in international politics**: the foreign aid regime 1949-1989. Princeton: Princeton University Press, 1993.

MAIER, K. **La cooperación descentralizada en Alemania**: claves para el desarrollo. Cátedra, Santander: Cátedra de Cooperación Internacional; Iberoemérica, Universidad de Cantabria, 2012, v. 10.

MAWDSLEY, E. The changing Geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. **Transactions of the institute of British geographers**, Wiley Blackwell, v. 37, n. 2, p. 256-272, 2012.

MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Orgs.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990.

MILANI, C. R. S. Crise política e relações internacionais: uma análise escalar da política externa brasileira. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 6., 2012, Brasília. Relações internacionais em tempos de crise econômica e política. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012. p. 43-60.

MILANI, C. R. S.; RIBEIRO, M. C. M. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: Crafting the Concept of Local International Management. **Brazilian Administration Review**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 21-36, 2011.

MILNER, H. V.; TINGLEY, D. **The choice for multilateralism**: foreign aid and American foreign policy. New York: The Review of International Organization, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/y3scvi>.

MITRANY, D. **A working peace system**. Londres: Royal Institute of International Affairs, 1943.

MORGENTHAU, H. A political theory of foreign aid. **American political science review**, v. 56, n. 2, p. 301-309, June 1962.

MOYO, D. **L'Aide Fatale**. Paris: JC Lattès, 2009.

NYE, J. **Bound to lead**: the changing nature of american power. Nova York: Basic Books, 1990.

______. **Soft power**: the means to success in world politics. Nova York: Public Affairs, 2004.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Development co-operation report**, 2011. Paris: OCDE, 2011.

______. **Managing aid**: practices of DAC member countries. Paris: OCDE, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/3wU11H>.

OGASAWARA, M. La coopération japonaise à l'égard de l'Afrique: vers un développement de la coopération Asie-Afrique. **Afrique Contemporaine**; De Boeck Université, v. 4, n. 212, p. 67-75, 2004.

PALMER, G.; WOHLANDER, S. B.; MORGAN, T. C. Give or take: foreign aid and foreign policy substitutability. **Journal of peace research**, [s.l.], v. 39, n. 1, p. 5-26, 2002.

PANKAJ, A. K. Revisiting foreign aid theories. **International studies**, v. 42, n. 2, p. 103-121, 2005.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (Orgs.). **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PRADO LALLANDE, J. P. La dimensión ética de la cooperación internacional AL desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales. *In*: GOTTSBACHER, M.; LUCATELLO, S. (Orgs.). **Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo**: los retos del siglo XXI. San Juan Mixcoac, México: Instituto Mora, 2008, p. 23-49.

REGAN, P. US economic aid and political repression: an empirical avaluation of US foreign policy. **Political research quarterly**, v. 48, n. 4, p. 613-628, 1995.

ROBINSON, J. La posibilidad de cooperación. *In*: GOTTSBACHER, M.; LUCATELLO, S. (Org.). **Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo**: los retos del siglo XXI. San Juan Mixcoac, México: Instituto Mora, 2008. p. 68-91.

SALOMON, M. La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 1., 2007, Brasília, Distrito Federal. **Anais**… Brasília: Abri, 2007.

SEVERINO, J. M.; RAY, O. **The end of ODA**: death and birth of a global public policy. Washington: Center for Global Development, 2009. (Working Paper, n. 167). Disponível em: < http://goo.gl/WnIIyw >.

SIX, C. The rise of postcolonial states as donors: a challenge to the development paradigm. **Third world quarterly**, [s.l.], v. 30, n. 6, p. 1.103-1.121, 2009.

SJOBERG, L. Scaling IR theory: geography's contribution to where IR takes place. **International studies review**, vol. 10, n. 3, p. 472-500, 2008.

STIRRAT, R. L.; HENKEL, H. The development gift: the problem of reciprocity in the NGO world. **The annals of the American academy of political and social science**, [s.l.], v. 554, p. 66-80, 1997.

STOKKE, O. (Org.). **Western middle powers and global poverty**: the determinants of aid policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden. *In*: NORWEGIAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies. Oslo, 1989.

VAN DER VEEN, M. **Ideas, interests and foreign aid**. Cambridge: Cambridge University Press; Cambridge Studies in International Relations, 2011.

WANG, T. Y. US Foreign aid and UN Voting: an analysis of important issues. **International studies quarterly**, v. 43, n. 1, p. 199-210, 1999.

WITTKOPF, E. R. Foreign aid and United Nations votes: a comparative study. **American political science review**, Cambridge, v. 67, n. 4, p. 868-888, 1973.

CAPÍTULO 6

ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS

Bruno Ayllón Pino[1]

1 INTRODUÇÃO: A MULTIPLICIDADE DE AGENTES DA COOPERAÇÃO

O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento compreende um grande número de agentes e instituições, de natureza diversa, com mandatos, orientações e funções muito diferentes, além de capacidades muito desiguais. Este sistema resulta de uma lógica de desagregação, com a criação nem sempre ordenada de agências, organismos multilaterais e organizações privadas, nas quais não existe autoridade política central ou regras obrigatórias que determinem a quantidade, as modalidades de trabalho e os critérios de atribuição da ajuda. Alguns autores chegaram a afirmar que, na realidade, se trata de um "não sistema" (Reisen, 2008). Os agentes que interagem no sistema nem sempre se articulam ordenada e coerentemente com seus objetivos. As lógicas de funcionamento, métodos de intervenção e procedimentos, bem como seus mandatos, seus recursos, sua filosofia ou sua concepção de desenvolvimento, nem sempre coincidem. Pelo contrário, em muitos casos, é comum o dissenso. A falta de coordenação e a independência em termos de execução de atividades são habituais.

Na cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), a origem e a magnitude de fundos e recursos financeiros utilizados são principalmente públicas. No entanto, além dos governos, o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento também é composto por organizações não governamentais para o desenvolvimento (ONGDs), organizações da sociedade civil (OSCs), empresas, entidades não governamentais (universidades e sindicatos), fundações filantrópicas e uma variada gama de atores. Estes agentes, instituições públicas e organizações privadas interagem entre si e em rede, configurando um sistema que promove ações de CID. Neste conjunto plural, o peso dos Estados é esmagador. Nos últimos anos, há uma forte tendência do protagonismo de outros agentes e a crescente relevância de atores não estatais, subestatais e privados. Em termos de financiamento, o setor privado – organizações não governamentais (ONGs), instituições filantrópicas, fundações e empresas – fornece cerca de US$ 60 bilhões para favorecer o esforço global de desenvolvimento (Kharas, 2009).

1. Docente e pesquisador do Instituto de Altos Estudos Nacionais (Programa Prometeo, da Secretaria Nacional de Educação Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação da República do Equador). *E-mail*: bruno.ayllon@iaen.edu.ec.

Neste capítulo, procurar-se-á apresentar e compreender as diferentes formas de se pensar sobre a cooperação e o desenvolvimento de alguns agentes não governamentais da CID, focando a análise sobre as ONGs, as fundações filantrópicas e as empresas.

2 AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

As ONGs são idealmente entidades que compõem o chamado terceiro setor, no qual coexistem com outras formas de organização de caráter privado sem fins lucrativos, incorporando em sua gestão princípios éticos que não priorizam a maximização do lucro. Mas é fato que existem ONGs que agem como *empresas sociais* que procuram maximizar seus recursos sob o discurso de valores éticos, como a luta contra a pobreza. Neste sentido, o terceiro setor caracteriza-se por ser autônomo, não se orientando pelas leis do mercado, nem buscando o poder político para governar. Porém, é conhecida a excessiva dependência de muitas ONGs do financiamento público, o que reduz esta pretensão de autonomia. De fato, sua vocação é exercer um papel de equilíbrio entre o setor público e o privado. O terceiro setor abrange um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos e à elaboração de respostas para a satisfação de necessidades coletivas (Fernandes, 1994). Aparentemente, sua marca registrada é o altruísmo refletido em elevada participação de voluntários e sem perseguir o lucro. Representa um conceito mais restrito que *sociedade civil*, já que esta última inclui partidos políticos, sindicatos e cooperativas etc. (Carpio, 1999; Salamon, 2001).

No contexto brasileiro, o debate sobre a presença de novos atores da CID remonta à construção de uma esfera pública ampliada com a participação privada, no contexto da reconstrução da sociedade civil, após o retorno à democracia na década de 1980. Não é consensual, contudo, nem a denominação de terceiro setor, nem a homogeneidade, que pretensiosamente se escondem por trás do termo ocultando as diferentes origens das organizações agrupadas sob uma sigla "guarda-chuva". Uma caracterização de terceiro setor ou da sociedade civil a define como o conjunto de entidades e processos da realidade social que não pertencem ao primeiro setor (Estado) nem ao segundo (mercado). Questiona-se que o aspecto não lucrativo seja um critério inequívoco de definição, ou, ainda, que estas entidades sejam simulacros de um Estado ampliado ou do mercado em sua dimensão social. Seu protagonismo não seria resultado de um suposto enfraquecimento do Estado nem seu papel seria apenas de substituí-lo ou complementá-lo (Ferrarezi, 2002, Franco, 2003). Na verdade, trata-se de uma relação de parceria com o Estado que "potencializa os resultados das ONGs, mas traz simultaneamente uma série de obstáculos e impedimentos burocráticos que comprometem a autonomia destas instituições" (Lima, 2013, p. 8).

Este capítulo se referirá principalmente às ONGs internacionais, àquelas que são parte da *sociedade civil global* – ou seja, a *esfera internacional* de ideias, valores, redes e indivíduos, "localizada principalmente fora dos complexos institucionais da família, do mercado e do Estado e além dos limites das sociedades, Estados e economias nacionais", em uma "arena transnacional e não limitados por Estados-nações ou sociedades locais" (Kaldor, Anheier e Glasius, 2003, tradução nossa; Oliveira, 1999).

O primeiro problema que se enfrenta ao estudar o papel das ONGs no sistema de cooperação reside em definir sua natureza e estabelecer alguma definição que permita delimitar suas principais características. Tampouco é fácil determinar exatamente o que se quer afirmar quando se fala de organizações não governamentais. O conceito é ambíguo, difuso e evasivo. É difícil definir um tipo de organização que se caracteriza por aquilo que "não é"; em outras palavras, por seu caráter *não governamental*. As definições negativas são claramente insatisfatórias, pois delimitam os agentes das relações internacionais por oposição a outros, sem refletir sua verdadeira e múltipla natureza.

Correndo o risco de sacrificar a diversidade de propostas, abordagens, experiências e campos de trabalho das ONGs, convém estabelecer alguns parâmetros de referência. A Organização das Nações Unidas (ONU), em sua Resolução nº 31, de 25 de julho de 1996, refere-se à ONG como "qualquer grupo de cidadãos voluntários sem fins lucrativos que surgem no âmbito local, nacional ou internacional, de natureza altruísta e dirigida por pessoas com um interesse comum" (ONU, 1996). Centrando-se nas ONGs internacionais, pode-se escolher, entre o universo de possíveis definições, duas muito similares e minimalistas. Uma primeira que as define como "associações ou grupos constituídos de modo permanente por particulares (indivíduos ou grupos) de diversos países, que têm objetivos sem fins lucrativos de alcance internacional" (Barbé, 1995, tradução nossa). Outra que afirma sua natureza como "grupos, associações ou movimentos sem fins lucrativos criados de forma espontânea e livremente por particulares que expressam solidariedade internacional" (Colard, 1997, tradução nossa).

A questão da terminologia não gera consensos. As designações para a mesma realidade variam substancialmente, dependendo das zonas geográficas. Por exemplo, no âmbito continental europeu predomina o termo ONG – se seu trabalho não é projetado internacionalmente e limita-se ao território nacional e ao campo da assistência social – e ONGD – se sua atividade direciona-se ao mundo em desenvolvimento. Na América Latina, encontra-se frequentemente o uso da categoria organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). Em outras áreas, empregam-se os termos de entidades sem fins lucrativos, fundações filantrópicas, agências privadas de apoio etc. No Brasil, a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, estabeleceu o termo "organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs)" (Brasil, 1999), mas muitas vezes as ONGs são referidas como "organizações sem fins lucrativos (OSFLs)".

A Lei nº 11.127, de 28 junho de 2005, que altera o Código Civil, estabelece o estatuto jurídico das ONGs para "fundações e associações privadas sem fins lucrativos" (Brasil, 2005).

A enorme variabilidade na apresentação de propostas, recursos, tamanho, denominações, origem e formas de financiamento das diferentes ONGs está na base dos problemas de como classificá-las. Esta variedade é também motivo de controvérsia sobre o significado e a utilidade do conceito e do próprio termo de ONG (Rosenau, 1998). Assim, a suposição básica deste estudo é a impossibilidade material de abordar o amplo espectro coberto pelo mundo das ONGs, o que dificulta também estabelecer generalizações que, quando feitas, são demasiadamente amplas. Na realidade, qualquer organização social poderia ser uma ONG. É exatamente esta flexibilidade do termo que pode explicar a proliferação dessas organizações em uma espécie de *caricatura da solidariedade* pela qual se observa a criação de ONGs que atuam como empresas encobertas, pontas de lança de igrejas fundamentalistas ou plataformas sociais a serviço dos interesses de partidos políticos.

As ONGs são múltiplas e diversas por sua origem (indivíduos, igrejas, partidos políticos ou empresas); seu tamanho (pequeno, médio ou grande); sua ideologia (personalistas, progressistas, conservadores ou "neutras"); pelo âmbito territorial da sua atividade (local, nacional ou internacional); pelas formas de gestão e pelas equipes que trabalham nelas (voluntários e profissionais); pelas fontes de financiamento (subvenções, contribuições e campanhas, subvencionadas por governos ou parcerias com organizações internacionais); pelo tipo de atividade concentrada (projetos, pressão política e denúncia, prestação de serviços, ajuda humanitária etc.). A diversidade é a nota dominante no mundo das ONGs (Sorj, 2005).

Em suma, as ONGs são instituições de caráter social, independentes e autônomas com personalidade jurídica própria, atuando sem fins lucrativos. Sua própria definição, como organizações *não governamentais*, expressa seu desejo de articular interesses, valores e aspirações da sociedade civil com autonomia em relação à ação dos governos. Sua atividade é destinada a promover a ação solidária conjunta com pessoas, comunidades e povos, para além das fronteiras e dos interesses que limitam a ação do governo. Esta visão vai além de conceber as ONGs do Norte e do Sul como "mero instrumento da política de ajuda, para identificá-las como parte constitutiva básica do compromisso social sobre o qual tal política deve repousar" (Alonso *et al.*, 1999). Daí a importância de dispor de uma estrutura sólida e responsável de ONGs como garantia para a manutenção de uma política vigorosa e eficaz de cooperação para o desenvolvimento.

As ONGs oferecem não apenas uma ampla gama de serviços humanitários, mas também um trabalho fundamental de ligação entre as preocupações cidadãs

em torno das temáticas do desenvolvimento e o acompanhamento e a supervisão das políticas de cooperação internacional executadas por órgãos públicos. É cada vez mais comum que as ONGs coloquem à disposição dos outros agentes suas análises, seus diagnósticos e suas propostas de ação com base em suas capacidades técnicas e de maior conhecimento dos ambientes locais, assim como dos setores sociais mais vulneráveis. Existe nas ONGs uma tendência para a especialização funcional em torno de grandes campos temáticos (direitos humanos, saúde, políticas públicas, gênero, comércio justo, ajuda humanitária etc.). Porém, é possível encontrar ONGs multissetoriais e outras que abordam os problemas do desenvolvimento pelo viés da pressão política, *advocacy* e incidência frente aos governos, às corporações multinacionais e às instituições multilaterais, por entender que a sensibilização da opinião pública e a mobilização social podem gerar mais impacto sobre o desenvolvimento e a luta contra a pobreza que ações de caráter assistencial. Finalmente, existem ONGs que integram as funções de prestadoras de serviços sociais básicos e de denúncia política.

Voltando-se para os aspectos históricos, apontar-se-á que o fenômeno das ONGs não é novo. As organizações privadas internacionais de orientação humanitária, filantrópica ou de caridade existem pelo menos há quatro séculos. Alguns escritores encontram suas origens em movimentos religiosos, como a Ordem Rosa Cruz, fundada em 1649. A sociedade para a abolição da escravidão começou sua articulação no fim do século XVIII, datando à British and Foering Anti-Slavery Society de 1823. O Movimento Internacional da Cruz Vermelha, de perfil laico, foi criado em 1863, e apenas dois anos mais tarde, com uma forte marca religiosa, surge o Exército de Salvação. A Caritas foi fundada na Alemanha em 1887 e torna-se Caritas Internacional em 1950. Em 1919, após a Primeira Guerra Mundial, foi fundada a Save the Children, em uma tentativa de aliviar o sofrimento de milhares de órfãos. Uma das primeiras referências internacionais sobre o papel das ONGs internacionais plasmou-se na Carta das Nações Unidas de 1945, que se refere à sua existência em sua vertente mais assistencial, como entidades de ajuda humanitária. Nos anos 1950, o sofrimento causado pela fome em diversos lugares do mundo atinge as casas dos países desenvolvidos, por meio dos primeiros aparelhos de televisão, o que motivou a criação dos Médecins sans Frontières (Médicos Sem Fronteiras – MSF), após a Guerra de Biafra (em 1957).

Desde os anos 1980, as ONGs ganham visibilidade na opinião pública mundial e começam a participar ativamente na CID como parceiras estratégicas de organismos multilaterais e de agências de desenvolvimento, ou, a título particular, como agentes com capacidade técnica para o fornecimento de determinados serviços sociais (educação, saúde, acesso à água potável etc.), que muitos Estados, no contexto da doutrina neoliberal e do Consenso de Washington, tinham renunciado a oferecer aos seus cidadãos. O processo de globalização proporcionou às ONGs

um espaço de ação e um papel de destaque como consequência de sua capacidade operacional de dar respostas rápidas e com procedimentos menos burocráticos a desastres naturais, fome e conflitos.

Nesse sentido, o incremento da legitimidade das ONGs permitiu a conquista de maiores espaços nos mecanismos de governança multilateral. Na década de 1990, sua visibilidade multiplicou-se como resultado de sua presença ativa na Cúpula da Terra do Rio (1992) e de seu papel na definição de uma agenda social da globalização, forjada nas conferências internacionais das Nações Unidas em Viena (1993), Pequim (1995), Quioto (1997) e Nova Iorque (2000), cujo resultado mais visível foi a proclamação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Sua capacidade de mobilização ficou evidente nos protestos da Cúpula de Seattle da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1999, quando demonstraram sua capacidade de articulação, multiplicada pelo uso das novas tecnologias da informação e da comunicação.

Uma das abordagens mais bem-sucedidas para a compreensão da evolução no trabalho e nas concepções das ONGs foi sua divisão a partir do estabelecimento de diferentes gerações (Korten, 1990; Senillosa, 1996). Outros autores, posteriormente, enriqueceram esta taxonomia com considerações relacionadas às concepções de desenvolvimento historicamente subjacentes nas ONGs, ao papel dos indivíduos *cooperados* na sua relação com estas organizações e, centralmente, às estratégias de ação política para superar os obstáculos para o desenvolvimento. De acordo com estas tipologias, é possível distinguir, pelo menos, quatro gerações de ONGs que se associam a diferentes modelos. São tipos puros, e, muitas vezes, esta sequência se sobrepõe ou gera tipos mistos (Sanahuja, 1999).

A *primeira geração* de ONGs de desenvolvimento surgiu nos anos 1940 e 1950 do século XX e é caracterizada por uma abordagem que se concentra na assistência de emergência e na prestação de serviços específicos, como forma de aliviar o sofrimento e a privação física e moral. Neste modelo, não há quase nenhuma participação dos beneficiários, individualmente ou em famílias, como sujeitos passivos isolados de seus contextos sociais. As ONGs chegam onde o Estado é ausente. Não há questionamentos sobre as estruturas de poder ou as causas estruturais do sistema internacional que provocam as situações sobre as quais as ONGs intervêm. Trata-se de satisfazer as necessidades materiais das populações do mundo em desenvolvimento no curto prazo. O *slogan* “dar o peixe para que eles possam comer”, resume o espírito que a norteia. Estas ONGs costumam fazer campanhas de angariação de fundos com excessiva exploração de imagens de crianças, enfatizando a compaixão e a caridade.

A *segunda geração* de ONGs, surgida na década de 1960, preconiza abordagens de desenvolvimento centradas em modelos de autossuficiência. Denominadas de

ONGs de desenvolvimento comunitário, são influenciadas pela doutrina social da igreja e pelo keynesianismo. Sua abordagem é muitas vezes setorial e marcadamente técnica. Os parceiros no Sul, como agentes sociais, são acompanhados no processo de formação e consolidação de áreas produtivas, tais como programas de desenvolvimento rural. O diagnóstico dos problemas de desenvolvimento parte das lacunas econômicas, tecnológicas e educativas. O caminho a seguir é o da teoria da modernização, e, portanto, não há críticas ao modelo ocidental. A escala de ação com os beneficiários estende-se às comunidades e associações de base no mundo em desenvolvimento. O objetivo é chegar a *fornecer varas de pesca para que sejam autossuficientes e possam conseguir pescar seus próprios peixes*.

Nos anos 1970, apareceriam as ONGs de *terceira geração*, também chamadas de *críticas* ou de *consciência social*, com claras influências das teorias da dependência e do pensamento de autores como Paulo Freire e sua *pedagogia do oprimido*. Estas surgem em um contexto de debate sobre a Nova Ordem Econômica Internacional (Noei), de modo que o diagnóstico das causas do subdesenvolvimento vincula-se às estruturas injustas do poder político, social e econômico em âmbito local, nacional e internacional. Busca-se a *mudança estrutural* por meio de projetos de desenvolvimento autossustentáveis, autônomos e incorporados às dinâmicas sociais. Estas ONGs promovem o fortalecimento da participação política e da articulação entre as sociedades para que os beneficiários, que agora são sujeitos de seu próprio desenvolvimento, sejam os artífices das transformações. O *slogan* que sintetiza sua ação seria "por que alguns têm varas e podem pescar e outros não, mas também, que causas e quem os impedem de chegar até o rio e quem levou os peixes?". As relações que estabelecem estas ONGs criadas no Norte e no Sul não se limitam à transferência de recursos. Elas buscam uma parceria igualitária, em que a denúncia nos países desenvolvidos das causas da pobreza se torna um elemento central.

As ONGs de *quarta geração*, cujo crescimento pode situar-se nos anos 1980 e 1990, têm como característica fundamental sua ação por meio de pressão e incidência política, a denúncia e o *lobby* nos países desenvolvidos e o emponderamento de grupos e setores excluídos ou marginalizados em países em desenvolvimento. A partir de um diagnóstico centrado na interdependência e nos impactos da globalização, defende-se uma ação concertada das ONGs do Norte e do Sul em coalizões, redes e campanhas transnacionais. O *slogan* que caracteriza este tipo de ONG é "reivindicar direitos de acesso aos peixes para todos e organizar-se social e politicamente para isso".

A classificação de Korten, a mais utilizada na academia, tem sido ampliada por autores que chegaram a incorporar uma *quinta geração* de ONGs, que acrescentam ao emponderamento e à pressão política a preocupação que demonstram com a governança global em favor do desenvolvimento. Assim, a última geração

de ONGs foca suas demandas na reforma das instituições multilaterais, na democratização dos mercados financeiros, na criação de impostos para o desenvolvimento internacional e na revisão dos mecanismos de governança. Muito ligado ao enfoque dos bens públicos globais, estas ONGs definem o problema do desenvolvimento em função da ausência de uma estrutura de governança mundial que *governe* a globalização e limite o poder dos mercados e dos atores econômicos transnacionais. Reivindicam a existência de uma cidadania global em que o desenvolvimento seja uma responsabilidade compartilhada do Norte e do Sul (Llanos e Calabuig, 2010).

Nas últimas décadas, essas organizações se tornaram um dos pilares sobre as quais repousa a CID, não somente como resultado do aumento da crescente canalização de recursos das agências governamentais por meio das ONGs, mas também pelo crescente financiamento de outros atores privados. Os Estados precisavam contar com entidades executoras e gestoras de projetos, no contexto do aumento dos fundos públicos contabilizados como ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA), de modo a cumprir os compromissos internacionais assumidos para alcançar a mítica cifra de 0,7% do produto nacional bruto (PNB) dos países industrializados. O recurso da ODA via ONG explica-se pelas dificuldades administrativas e pelas precárias estruturas de gestão da ajuda em alguns países do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A ausência de pessoal qualificado para a execução dos projetos, a preocupação pela redução dos custos operacionais e a vontade de simplificar os procedimentos administrativos foram outros fatores considerados pelas agências oficiais. No entanto, outros países possuem um enfoque menos instrumental e apostam politicamente no trabalho com as ONGs, a fim de estabelecer vínculos e fortalecer os laços com a sociedade civil dos países em desenvolvimento. É uma forma atraente de colaboração associativa entre o público e o privado.

Propiciam-se ainda sinergias na medida em que o Estado se projeta como ente generoso e as ONGs asseguraram o financiamento adicional para incrementar seus projetos e garantir sua sustentabilidade. Portanto, têm um impacto positivo sobre as populações beneficiárias. No entanto, o papel destas organizações não pode ser limitado ao de *entidades terceirizadas* para a prestação de serviços ou para execução de tarefas humanitárias. As ONGs constituem uma poderosa força política com capacidade de denúncia e pressão sobre governos, empresas e organismos internacionais. Elas também contribuem para alterar a percepção da opinião pública sobre a ação dos governos e das responsabilidades das empresas. E fazem isto sem recorrer ao *hard power*, em razão da revolução da informação que aumentou o seu *soft power* (Nye, 2009).

As ONGs têm sido fundamentais para incorporar princípios e práticas alternativas na CID, como o valor da solidariedade internacional, sem os quais as políticas de cooperação teriam sido governadas exclusivamente por motivações geopolíticas, estratégicas e econômicas (Sanahuja, 1999). As motivações das ONGs, especialmente na alocação de recursos, estão relacionadas com seus próprios valores, identidades e discursos sobre o desenvolvimento e o humanitarismo, mas igualmente com lógicas de competição e procura por recursos financeiros (Buthe, Solomon e Souza, 2012). Também é possível vislumbrar na atuação e na própria razão de ser das ONGs os elementos que alguns autores atribuíram a outros agentes da cooperação (agências oficiais e instituições multilaterais), no sentido de sua relevância em termos de produção de discursos, geração de capital simbólico e construção compartilhada de modelos de desenvolvimento. Dessa maneira, as ONGs facilitam a legitimação política de discursos, práticas e políticas governamentais (Milani, 2008).

Outra maneira de medir a importância das ONGs na CID é ponderar o seu peso no conjunto dos fluxos da ajuda internacional. O exercício é complicado por vários motivos. Não há nenhuma obrigação internacional para que estas organizações informem os próprios recursos financeiros que desembolsam em suas ações de cooperação, da mesma forma que não há nenhum organismo de coordenação da cooperação não governamental que possa contabilizar esses investimentos.

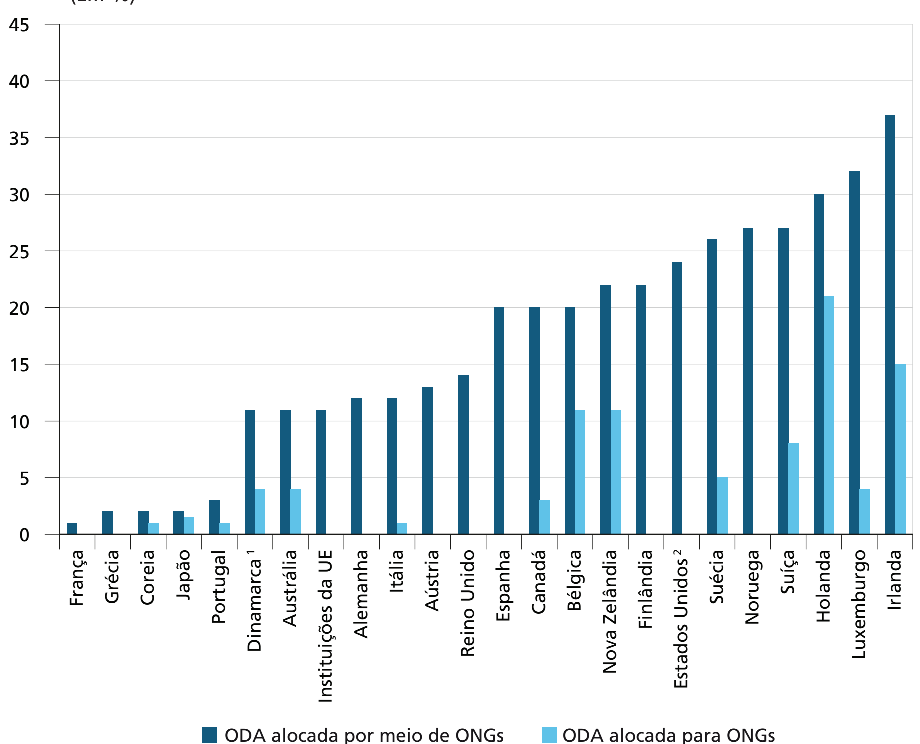
Alguns países doadores informam anualmente ao CAD/OCDE a porcentagem e os recursos de ODA que foram canalizados *para* e *por meio* de ONGs. No primeiro caso, e sempre que as leis nacionais permitam, refere-se aos recursos que se destinam diretamente a ONGs cuja área de atividade possa ser classificada como de desenvolvimento internacional. No segundo caso, em países onde as disposições legais de subsídios assim autorizam, diz respeito a fundos públicos canalizados por meio das ONGs que executam projetos ou atividades de cooperação internacional ao desenvolvimento. Na ODA orientada para as ONGs, os Estados optam por financiar diretamente seu funcionamento sem alocar recursos para projetos específicos. No segundo, por restrições legais e administrativas, prefere-se cofinanciar parte de suas atividades ou seus projetos de cooperação.

De acordo com as estatísticas do CAD/OCDE, em 2008, os 23 países-membros e a Comissão Europeia desembolsaram cerca de US$ 17 bilhões para apoiar as atividades das ONGs, dos quais US$ 14,5 bilhões foram direcionados a projetos em países em desenvolvimento executados por estas organizações. O restante, cerca de US$ 2,5 bilhões, foi dedicado ao apoio direto às ONGs. A definição do CAD/OCDE inclui na categoria destas organizações as fundações, as cooperativas e os sindicatos, além de ONGs de desenvolvimento. Estes montantes representam 13% do total da ODA mundial no ano de referência. Os países-membros do CAD/OCDE e a Comissão Europeia priorizam a canalização de recursos para ONGs, a

fim de executar projetos de desenvolvimento ou, em menor medida, apoiar diretamente seu trabalho. Desde 2000, a trajetória do financiamento público para as ONGs mostrou-se claramente ascendente, com uma tendência crescente no caso da assistência direcionada a projetos – de US$ 2 bilhões anuais em 2000 para US$ 6,3 bilhões em 2009 – e uma tendência estável de relativa estagnação no apoio direto às ONG (cerca de US$ 2,7 bilhões).

Por países, em termos de porcentagem do volume da ODA bilateral que canalizam ou destinam diretamente para as ONGs, as estatísticas de 2009 mostram que Irlanda (37%), Luxemburgo (32%) e Holanda (30%) foram os países do CAD/OCDE que mais apostavam em financiar a cooperação não governamental, enquanto no outro extremo se situava França, com apenas 1%, seguida de Grécia, Coreia do Sul, Japão e Portugal, com porcentagens em torno de 2%.

GRÁFICO 1
ODA bilateral alocada por membros do CAD para e por meio de ONGs (2009)
(Em %)

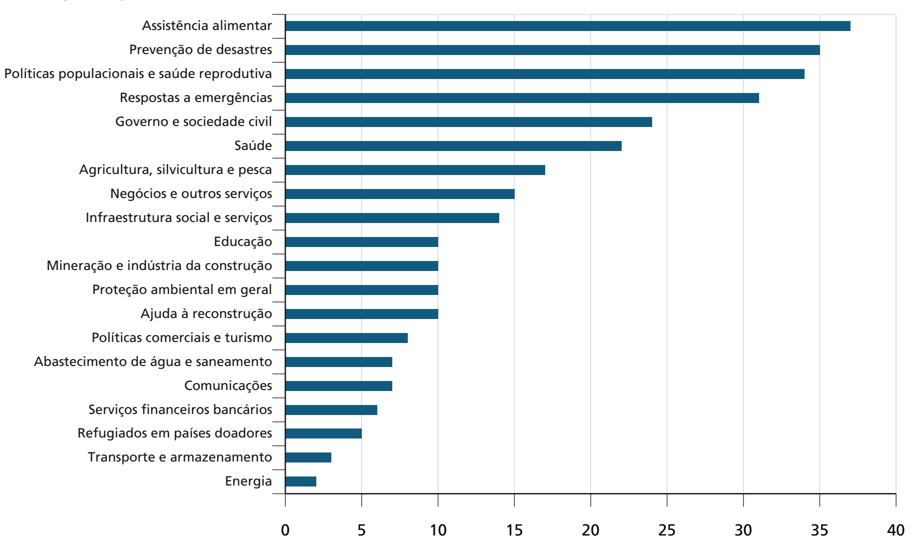


Fonte: Sistema de Informação de Créditos do CAD/OCDE.
Notas: [1] Neste caso 25% ou mais dos códigos encontra-se em branco ou não foram preenchidos.
[2] Os dados para a ODA dos Estados Unidos por meio de ONGs estão incompletos.

Atendendo ao financiamento das principais áreas de trabalho das ONGs, os dados do CAD/OCDE mostram uma clara tendência dos doadores em apoiar projetos relacionados a serviços sociais básicos e a situações emergenciais ou de catástrofe humanitária: 37% das ações financiadas pelos doadores na área da ajuda alimentar foram executadas por ONGs; seguidas por prevenção de desastres (35%), saúde sexual e reprodutiva (34%), resposta a emergências (31%), governo e sociedade civil (24%) e saúde (22%). Outros setores, em ordem decrescente, de concentração foram agricultura (17%), produção econômica (15%), infraestrutura social (14%), bem como educação, indústria, meio ambiente e ajuda à reconstrução, todos com 10% (OECD, 2011).

GRÁFICO 2

Assistência bilateral de membros do CAD canalizada por meio de ONGs por setor (2009)
(Em %)



Fonte: Sistema de Informação de Créditos do CAD/OCDE.

A principal razão apontada pelos doadores para apoiar o trabalho das ONGs centra-se no cumprimento das metas do milênio. Acredita-se no trabalho das ONGs como promotoras da conscientização sobre a importância da cooperação e os problemas do desenvolvimento. Outros motivos estão relacionados ao objetivo de fortalecer a própria capacidade institucional destas organizações. Dois aspectos parecem ser mais significativos nas discussões atuais sobre as vantagens e as desvantagens de canalizar os recursos da ODA por meio das ONGs: as consequências de uma excessiva dependência do financiamento público e o valor agregado que possuem estes atores não estatais para gerarem maior impacto e serem mais eficazes na oferta de cooperação.

Com relação ao financiamento, as ONGs fortemente dependentes dos governos podem ser dóceis e raramente críticas às políticas destes, às diretrizes de gastos sociais ou às práticas de relações econômicas internacionais conduzidas pelos Estados que as subvencionam. Outro tipo de consequência se relaciona com a perda ou limitação que podem sofrer as ONGs em sua autonomia programática e com as restrições à sua liberdade de expressão. Grande é o perigo de tornarem-se organizações subordinadas e instrumentais que procuram atender às preferências dos doadores na prestação de serviços, o que pode transformar as ONGs em meras "contratantes de serviços públicos" (Edwars e Hulme, 2000), ameaçando a sua filosofia original, a identidade organizacional e a legitimidade de que desfrutam.

Outro elemento de destaque nos debates atuais sobre o papel das ONGs como agentes da CID tem a ver com a sua especificidade, o valor agregado e as vantagens comparativas de suas ações. Em outros termos, trata-se de determinar se, de fato, as ONGs geram maiores impactos sobre o desenvolvimento e o emponderamento das populações do Sul e se são mais eficazes e eficientes que as agências oficiais bilaterais ou os organismos multilaterais na prestação de ajuda. As questões são: que vantagens resultariam da forma como elas funcionam? e como justificar que os recursos públicos se canalizem por meio de suas estruturas, quando há evidências de aumento nos custos de gestão, execução e operação?

Não faltam argumentos positivos a favor da aposta nas ONGs que tendem a se concentrar, entre outros exemplos, em sua maior proximidade com as populações beneficiadas; o direcionamento dos esforços de desenvolvimento que melhoram a vida das pessoas; o fomento à participação local e o foco de *empoderar* para *desenvolver*, que garante a sustentabilidade e a apropriação (*ownership*) das comunidades; a capacidade de experimentação e inovação graças ao uso de tecnologias adaptadas ao meio que asseguram a viabilidade das operações; o melhor conhecimento da realidade em que intervêm e seus baixos custos operacionais; a ausência de condições na ajuda oferecida em comparação à cooperação pública bilateral; e as facilidades para criar redes de colaboração com outros agentes públicos e privados, o que multiplica a sua capacidade e aumenta a escala de ações.

Outros argumentos apontam falhas, deficiências e desvantagens da cooperação oferecida pelas ONGs, seja por causas internas destas organizações, seja pelos efeitos negativos derivados de sua interação ao trabalhar com outros agentes. Nota-se, por um lado, que estas organizações não demonstraram um impacto maior pelo escasso alinhamento de seus projetos com as prioridades de desenvolvimento das políticas públicas nacionais ou locais, como consequência do baixo grau de interlocução com as autoridades e as comunidades. Por outro lado, são acusadas de atuar sem se coordenarem com outros doadores e de desenvolver um tipo de ação fragmentada e dispersa, guiada por um enfoque de oferta que limita o impacto e

compromete a sustentabilidade. Desta forma, são duplicados os projetos que se sobrepõem com aqueles executados pelos mesmos organismos oficiais que às vezes as financiam, que, por sua vez, se queixam dos custos de transação produzidos por lidar com muitas ONGs de pequeno porte.

Mais graves são as críticas enfrentadas por seu papel como *cúmplices* do desmantelamento do Estado em países em desenvolvimento e, até mesmo, como organizações substitutivas das instituições estatais, ao cobrir áreas de prestação de serviços públicos que aquelas abandonaram sem suscitar críticas ou questionamentos. Um efeito colateral do fato citado é a desmobilização cidadã e o aspecto *adormecedor* de seus projetos, que tranquilizam os mais necessitados e desencorajam sua articulação reivindicativa para exigir políticas sociais e prestação de bens coletivos cujo fornecimento cabe às administrações públicas (Llanos e Calabuig, 2010).

Atualmente, as ONGs são agentes valiosos e consolidados, de forma que se encontram fortemente enraizadas no setor da CID. Estas organizações representam a expressão de valores cidadãos que enobrecem as sociedades democráticas e contribuem para a consolidação da sociedade civil nos países do Sul, como um requisito central para a eclosão de um verdadeiro processo de desenvolvimento. Nesta perspectiva, os principais desafios que as ONGs enfrentarão nos próximos anos passam pela definição de suas relações com os outros doadores e agentes da cooperação. A superação do *enfoque por projetos* e o maior protagonismo das ações de pressão política sobre os governos e as empresas representam desafios relevantes para as ONGs. Também o estabelecimento de estruturas de diálogo com outros atores do desenvolvimento e o fortalecimento de sua capacidade de fazer propostas de forma independente. Não adianta só protestar e criticar. É fundamental propor paradigmas alternativos de desenvolvimento.

3 FILANTROPIA GLOBAL E DIPLOMACIA DAS CELEBRIDADES

Ao examinar a natureza dos agentes privados da CID, é quase obrigatório fazer referência ao fenômeno da filantropia e da *diplomacia das celebridades* – ou seja, bilionários e empresários bem-sucedidos ou estrelas do cinema, dos esportes e da música que criam, promovem ou colaboram ativamente em fundações de caridade ou solidariedade em diversos campos de atuação (saúde, educação, meio ambiente, novas tecnologias etc.) e que, cada vez mais, estão envolvidos em causas humanitárias. Novamente, não se trata de um fenômeno novo. Muito antes da configuração do sistema de cooperação tal e qual se conhece, havia fundações privadas de caráter filantrópico. No entanto, no século XXI, filantropos e famosos tornaram-se agentes que devem ser considerados, pelos recursos financeiros que mobilizam, pelas formas de gestão e seleção de parceiros para a execução de atividades e pela geração de imagens e discursos relacionados ao campo assistencial. Todos estes elementos, que

têm impactos sobre a qualidade do desenvolvimento que se pretende promover ou sobre a caridade que se deseja oferecer, constituem uma "expressão e vetor da privatização da CID" (Romero, 2006).

Esse fenômeno tem sua origem no século XIX e se desenvolve no século XX, de forma bastante acentuada, no mundo anglo-saxão. Figuras como Andrew Carnegie, John D. Rockefeller, Andrew W. Mellon, Henry Ford ou Margaret Olivia Sage dedicaram parte de suas fortunas à criação de fundações filantrópicas e instituições beneficentes. Em raras ocasiões, as atividades destes filantropos e de suas fundações vincularam-se ao campo de ação dos agentes públicos, ou trabalharam em conjunto com organismos multilaterais como acontece atualmente. Nesta concepção, caberia aos indivíduos, como filantropos (*amigos dos homens*), a assistência aos seus semelhantes, tendo o poder público um papel secundário. O objetivo da filantropia seria o de "melhorar a qualidade da vida humana (...) para promover o bem-estar, a felicidade e a cultura da humanidade", exercendo uma função importante na sociedade americana, a benevolência voluntária, como "um dos principais métodos de promoção social" (Bremner, 1980, tradução nossa).

No fim do século XX, a filantropia global adquire um novo impulso ligado a três fatores: o sucesso e a popularidade de muitas de suas figuras; o dinheiro dedicado a atividades de caridade ou de assistência inspiradas pelo lema filantrópico de *devolver à sociedade parte do que nos deu*; e as campanhas de mídia que estas doações envolvem, expandindo seu impacto entre a opinião pública, bem como oportunidades de ampliação de fundos e métodos de trabalho, entre as agências oficiais de cooperação. No caso dos Estados Unidos, considera-se a filantropia como parte de uma tendência de maior envergadura, que inauguraria uma terceira onda de ajuda externa norte-americana, com base em fundos privados. Sua canalização ocorre em uma ampla gama de instituições, como fundações, organizações privadas de voluntários, ONGs, igrejas, empresas, universidades e contribuições de indivíduos. Embora os dados disponíveis sejam aproximados, calcula-se que estes recursos superam os US$ 35 bilhões; uma cifra que significa uma vez e meia a ODA estadunidense em 2009. Os números sobre a criação de fundações privadas nos últimos vinte anos acompanham este crescimento da filantropia nos Estados Unidos: se em 1993 havia 37.600 fundações, uma década mais tarde já se computavam 66.400 (crescimento de 77%), cujas doações ao exterior eram de cerca de US$ 3 bilhões por ano (Kharas, 2009).

No entanto, dinheiro não é o mais importante, pois essas doações são acompanhadas por valores de "liberdade, democracia, empreendedorismo e trabalho voluntário", que podem ser interpretados como formas de desvalorização, ressignificação ou reinterpretação do público e da sujeição a interesses privados. Em outras palavras, haveria uma "função política da filantropia na cooperação para

o desenvolvimento" resultante da combinação de fundos e valores associados ao discurso e à "moral neoliberal" (Adelmans, 2003; Romero, 2006).

Quanto à *diplomacia das celebridades*, trata-se de um fenômeno que pode ser definido como a utilização da fama pública e do *status* de celebridade para a promoção de causas humanitárias ou de solidariedade sem fins lucrativos (Villanueva, 2009). O termo foi cunhado por Andrew F. Cooper em sua obra *Celebrity diplomacy*, em que analisa o fenômeno e explica as características que devem apresentar as estrelas para serem reconhecidas como celebridades diplomáticas: "os indivíduos não só devem possuir habilidades de comunicação abrangente, um senso de compromisso com uma missão e um alcance global, mas também entrar no mundo da diplomacia oficial e operar na matriz de complexas relações com funcionários estatais" (Cooper, 2008, tradução nossa).

Entre os fatores explicativos de seu crescimento, na maioria das vezes, salientam-se o maior envolvimento da sociedade mundial em questões globais, a facilidade que oferecem as novas tecnologias para se comunicar e compartilhar problemas de desenvolvimento, familiarizando a sociedade com as realidades da pobreza, e a falta de pronta resposta que oferecem os agentes tradicionais (Estados, organizações internacionais etc.). Estes fatores favoreceram o surgimento de um espaço para que pessoas com reconhecimento internacional encontrassem causas altruístas, que os converteram em advogados defensores do meio ambiente, da imunização infantil, da proibição das minas antipessoais, do perdão da dívida ou do apoio a refugiados deslocados por conflitos, entre muitos outros exemplos (Villanueva, 2009; Cooper, 2008).

Esses fatores, por sua vez, são reforçados por uma forte demanda de ONGs e organismos internacionais para associar a imagem das celebridades às causas solidárias e aos programas de desenvolvimento destas organizações, aumentando a sua visibilidade. Gerou-se, assim, um debate sobre a credibilidade do uso de celebridades em temas internacionais, como é o caso do Programa Mensageiros da Paz e dos embaixadores da boa vontade da ONU (Wheeler, 2011). Foi Kofi Annan, secretário-geral das Nações Unidas, que, em 1997, revitalizou esta figura que já teve em décadas anteriores conhecidos famosos, como Marlon Brando, Gregory Peck, Audrey Hepburn e Sophia Loren. Hoje, centenas de "celantropistas", nome cunhado pela revista Time, em 2005, atraem a atenção da opinião pública e contribuem para aumentar os recursos de programas, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) – Ricky Martin, Messi, Shakira, Mia Farrow etc.; a Organização das Nações Unidas para a Educação (Unesco) – Pierre Cardin, Nelson Mandela, Rigoberta Menchú etc.; ou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur) – Angelina Jolie, Armani etc. As ONGs internacionais também entraram na moda da "caça ao famoso", com a Cruz Vermelha

como uma das mais ativas em conseguir apoios de famosos, como David Bowie, Ben Affleck, Hugh Laurie, Gwyneth Paltrow, Julianne Moore ou Miley Cyrus.

Em outros casos, os próprios famosos tomaram a iniciativa de mobilizar a vontade política e oferecer recursos econômicos a favor de causas sociais, introduzindo elementos de denúncia e assinalando o não cumprimento dos compromissos assumidos. O mais conhecido é o cantor do grupo U2, Bono Vox, que já se envolveu na campanha de concertos de solidariedade de Bob Geldof, LiveAid (1985), e que fundou, em 2002, junto com outros ativistas da Campanha Jubileu 2000 pelo perdão das dívidas, a organização Debt, Aids, Trade, Africa. Mais tarde, em 2004, Bono Vox impulsionou a criação da ONE, que sucedeu a Data, com a missão de combater a extrema pobreza e as doenças evitáveis na África. Ao mesmo tempo, propôs-se a pressionar os governantes das grandes potências reunidos no G-8 para que perdoassem a dívida externa e articulou-se com os líderes mundiais na reunião do Fórum de Davos, em 2005, com o mesmo objetivo. Assim, consolidou sua imagem de *empreendedor moral*, que lhe valeu duas indicações para o prêmio Nobel da paz (Villanueva, 2009).

A questão central é se esse ativismo das celebridades responde a um desejo genuíno de ajudar aos outros, ou se, pelo contrário, há outros interesses menos altruístas em jogo. Não faltou quem acusasse os famosos de aproveitar-se destas iniciativas de solidariedade para aumentar seus patrocínios e suas verbas publicitárias de empresas. Porém, é certo que em determinadas condições a aliança entre celebridades, ONGs, filantropos, doadores tradicionais e líderes políticos poderia gerar ações de tipo *ganha-ganha* – ou *win win*, no original em inglês. Não se deve esquecer que estas pessoas poderiam não fazer nada para ajudar os outros e simplesmente se refugiar em suas mansões sem se envolverem em causas que, bem ou mal, contribuem a aliviar – e nem tanto a modificar estruturalmente – as condições de vida de milhões de pessoas nos países em desenvolvimento (Carlin, 2010). Quer se goste quer não, estes indivíduos e fundações, que podem parecer agentes *suspeitos* no mundo da cooperação para o desenvolvimento, devido ao seu passado como magnatas, especuladores financeiros, como George Soros, empresários convertidos à filantropia internacional, como Ted Turner, Bill Gates, Larry Page, Warren Buffett, Richard Branson, David Packard, Michael Bloomberg etc., ou artistas e desportistas (Bono Vox, Lance Armstrong, Tiger Woods, Angelina Jolie e Brad Pitt, Oprah Winfrey etc.), são vistos com admiração nos Estados Unidos.

No que diz respeito a sua tipologia e formas de ação, as fundações filantrópicas não respondem a um padrão único, sendo a diversidade a norma. Na verdade, não é fácil diferenciá-las de outras associações não governamentais sem fins lucrativos. De fato, muitas das entidades conhecidas como fundações são algo bastante diferente de outros agentes e mecanismos das não governamentais – fundos, doadores, fideicomissos,

grupos de *lobby*, organizações de pesquisa etc. O panorama da filantropia global inclui uma diversidade de agentes como fundações familiares com larga experiência em questões de desenvolvimento e filantropos vinculados a empresas privadas. Alguns critérios orientadores para identificar as fundações filantrópicas podem ser: lidar com instituições não governamentais, sem fins lucrativos; utilizar seus próprios recursos financeiros e ser gerido por diretores independentes e de confiança dos inspiradores ou criadores das próprias fundações; e promover atividades sociais, educacionais ou de beneficência que contribuem para o bem-estar comum, oferecendo bens públicos como a saúde global. É mais fácil classificá-las de acordo com o tipo de atividades que desenvolvem ou os projetos que financiam. Assim, podem apoiar programas que são executados por outros atores, como governos locais e ONGs, ou, às vezes, são agentes com capacidades operacionais que executam seus próprios programas sozinhos.

A filantropia pode assumir diferentes formas, como a doação de produtos, a compra direta de medicamentos, o apoio à pesquisa para redução de seus preços e as contribuições a iniciativas de ajuda humanitária. Enquanto estas atividades pareciam estar associadas às formas tradicionais de cooperação, a filantropia presta especial atenção às propostas baseadas em novos modelos caracterizados pela aplicação dos princípios empresariais e por assumir certos riscos. A difusa fronteira entre estas atividades típicas do mundo empresarial e dos negócios e o compromisso filantrópico tem sido evidenciada no uso dos termos *filantrocapitalismo* ou *filantropia estratégica* (Martin, 2008).

A filantropia e a ajuda privada não deixaram indiferentes os doadores tradicionais e o CAD/OCDE, que publicou o estudo intitulado *Fundações filantrópicas e cooperação para o desenvolvimento*. Esse estudo apresenta uma visão abrangente da filantropia na Europa, nos Estados Unidos e na Ásia, com dados preliminares de suas doações, seus setores de atuação e sua ênfase nas inovações que trazem para o campo da CID. As conclusões reconhecem sua contribuição em setores como o controle de doenças infecciosas, que melhoram a vida de centenas de milhões de pessoas, e os recursos que mobilizam em um contexto de financiamento oficial limitado, maximizando seu potencial no fornecimento de soluções inovadoras (OCDE, 2004).

Sobre os volumes financeiros que a filantropia privada traria para o desenvolvimento internacional, é oportuno lembrar que não há estatísticas *oficiais*. Todavia, existem esforços neste sentido, principalmente nos Estados Unidos, que contam com um índice de filantropia global elaborado pelo Instituto Hudson.[2] As várias estimativas para o caso das fundações apontam um resultado aproximadamente entre US$ 3 bilhões e US$ 5 bilhões por ano. Dependendo do que for contabilizado e dos agentes incluídos, e só no caso dos Estados Unidos, alguns

2. A edição de 2012 do índice de filantropia global do Instituto Hudson está disponível em: <http://gpr.hudson.org/>.

cálculos estimam que a ajuda privada ao desenvolvimento exceda a ajuda oficial ao desenvolvimento. Se os Estados Unidos dedicaram US$ 21,8 bilhões em ODA em 2007, a ajuda privada – incluindo fundações, corporações, voluntários, universidades e organizações religiosas – atingiu o montante de US$ 36,9 bilhões, de acordo com o índice de filantropia global.[3] Segundo a edição de 2009 deste índice, o conjunto de fontes privadas representou no conjunto da ODA um total de US$ 60 bilhões, dos quais quase US$ 37 bilhões vieram dos Estados Unidos, US$ 4 bilhões, do Reino Unido e US$ 1 bilhão, da França (Domínguez, 2010a).

De acordo com o Banco Mundial, dos US$ 4,5 bilhões que as fundações filantrópicas destinaram ao desenvolvimento internacional, 45% foram direcionados a programas em países emergentes, como China, Índia, África do Sul ou Brasil. Outros 20% foram utilizados em programas globais, como o fundo de combate a tuberculose, Malária e AIDS nos países menos desenvolvidos (Sulla, 2006). Por setor, a preferência recaiu em saúde (49% das doações) e a outra metade foi alocada em educação, no fortalecimento da sociedade civil, na boa governança, na agricultura e no meio ambiente (Martin, 2008). De acordo com a procedência dos fundos, e como tem sido salientado, os Estados Unidos capitalizaram a maior parte das contribuições. Ainda deve recordar-se que a porcentagem que as fundações privadas destinam diretamente aos países em desenvolvimento representa uma pequena proporção de sua atividade filantrópica orientada, com preferência aos países ou regiões onde têm origem. Assim, enquanto as fundações europeias dedicariam uma sexta parte de seus recursos ao desenvolvimento internacional – aproximadamente US$ 607 milhões, em 2005 –, as fundações americanas destinariam um quinto, sendo mais volumosas – cerca de US$ 3,3 bilhões, em 2007 (Lundsgaarde, 2011).

Na América Latina, também se assiste ao crescimento desse tipo de ajuda privada. Só Carlos Slim, magnata mexicano, anunciou em 2006 uma doação de US$ 110 milhões para a Fundação América Latina em Ação Solidária (Alas), com sede no Panamá. Do ponto de vista global, segundo um estudo patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre 2004 e 2007, a filantropia na região aumentou 58%. Em 2007, os doadores privados (fundações) e doadores corporativos (empresas) aportaram fundos filantrópicos destinados a projetos sociais na América Latina, contabilizando US$ 1,1 bilhão e US$ 723 milhões, respectivamente. Em 2008, os cinco principais doadores latino-americanos eram de origem brasileira (Instituto Israelita de Responsabilidade Social Albert Einstein, Fundação Bradesco, Grupo Santander Brasil, Instituto Gerdau e Petrobras) e juntos destinaram US$ 476 milhões aos seus projetos sociais. Por seu turno, os cinco primeiros doadores americanos (Fundações Bill e Melinda Gates, Ford, Gordon e Betty Moore, William e Flora Hewlett e Howard Buffet) contribuíram na América

3. Não são incluídos no cálculo os recursos governamentais canalizados por organizações privadas.

Latina com aproximadamente US$ 190 milhões, quantidade bastante superior aos US$ 82 milhões dos cinco primeiros doadores europeus (Telefônica, Repsol YPF, BBVA, The Welcome Trust e Obra Social Caja Madrid) (BID, 2010).

Esse tipo de ajuda tem suscitado detratores e partidários. Uma visão bastante equilibrada pode ser encontrada nos artigos do pesquisador da Brookings Institution, Homi Kharas, que encontra vantagens e inconvenientes nas atividades dessas fundações. Entre as vantagens, destaca-se o fato de que a ajuda privada se destina a apoiar de maneira mais direta às pessoas e às comunidades pobres que a ODA. Enquanto esta última atenderia a considerações estratégicas, a ajuda privada se interessaria por oportunidades de mudanças. Enquanto esta última trabalha por meio de governos receptores, a ajuda privada o faz por meio de organizações locais da sociedade civil. Dado que a ajuda privada é impulsionada por uma nova classe de empresários de países ricos, esta filantropia utilizaria suas filosofias de gerenciamento no que diz respeito à inovação, à liderança etc. No entanto, não se deve concluir que ajuda privada seja mais eficaz que a ODA, pois ainda não há evidências a partir de avaliações independentes. Há dúvidas também sobre sua transparência e o impacto nos esforços de coordenação dos diferentes agentes da CID (Kharas, 2009).

Em suma, entre os efeitos positivos da filantropia individual global, pode-se citar que sua ação está concentrada em iniciativas de grande visibilidade, que atraem a atenção internacional da opinião pública para os países em desenvolvimento. Dessa forma, é produzido um rápido efeito que mobiliza grande quantidade de recursos que, devido às estruturas simplificadas de gestão, apresentam resultados relativamente rápidos em campos como a saúde e a educação. Ao contrário da ODA, que muitas vezes se dispersa em várias áreas de atuação, a ajuda filantrópica privada estaria mais focada e seria mais eficaz para resolver os problemas considerados como altamente relevantes para as condições de vida dos cidadãos de países em desenvolvimento. Por seu turno, como consequência da abertura a todos os tipos de parcerias público-privadas, de captar a atenção dos meios de comunicação que estão pendentes da vida das celebridades e de possuir a cultura da aliança com outros agentes, a filantropia tem a possibilidade de adicionar vários recursos de uma vasta gama de agentes.

No entanto, o outro lado da moeda não deve ser esquecido. A ajuda filantrópica, quando fornecida sem coordenação com outros doadores, pode aumentar a fragmentação e a dispersão dos canais de cooperação, com cargas adicionais aos países receptores e aumento dos custos de transação. Além disso, caso não esteja alinhada com as prioridades nacionais desses países, pode reduzir sua apropriação e minar as capacidades institucionais normalmente fracas. Ao mesmo tempo, como efeito colateral, pode induzir muitos funcionários públicos com salários baixos a abandonarem seus empregos para trabalhar junto a essas fundações. Às vezes, opta-se

por *privatizar* a realização das atividades por meio do financiamento das ONGs locais, debilitando-se a capacidade das administrações nacionais para a execução de políticas públicas ao perderem servidores públicos em beneficio das ONGs, minando sua liderança na definição de prioridades e métodos de ação ou dificultando os processos de apropriação.

Alguns desses problemas poderiam ser resolvidos com mais transparência e informação. A opacidade é apontada como uma das falhas da filantropia privada. Conhecer em quais setores e países se concentra ajudaria a definir estratégias com doadores tradicionais e proporcionaria uma alocação mais eficiente dos recursos, que alcançariam dessa forma países *órfãos* da ajuda. Neste sentido, um avanço inovador foi realizado pela Fundação Bill e Melinda Gates, ao informar voluntariamente ao CAD/OCDE suas contribuições globais na área da saúde.[4] Conhecer mais sobre os impactos e os fluxos econômicos da ajuda filantrópica permitiria avaliar a influência destes recursos externos nos resultados de desenvolvimento e refletir sobre as consequências positivas e eventualmente negativas que este tipo de ajuda poderia ter – por exemplo, quando se comprometem capacidades domésticas ou se ignoram os mecanismos de prestação de contas dos países (Luundsgarde, 2011).

Por fim, é questionável o processo de identificação das causas dos problemas e duvidosa a qualidade de alguns diagnósticos destas fundações. Muitas iniciativas filantrópicas não têm uma visão abrangente do desenvolvimento, confundindo os sintomas com a origem dos problemas, sem prestar atenção às interações entre causas e efeitos e à sua relação com outros setores – por exemplo, o combate à malária não se resolve apenas com a distribuição de mosquiteiros exigirá outras medidas de educação, prevenção, higiene ou de meio ambiente. Desta forma, sua abordagem seria meramente técnica sem reconhecer os obstáculos estruturais e políticos para o desenvolvimento. Em vez de um enfoque holístico em sua maneira de agir, as fundações filantrópicas propiciariam uma abordagem isolada dos problemas, de viés paliativo e destinada a resultados imediatos que não transformam de uma forma sustentável a realidade.

4 AS EMPRESAS

Ao contrário de outros agentes que são discutidos neste capítulo, as empresas constituem um sujeito particular e único na CID, na medida em que seu principal objetivo é a obtenção de lucro em seus negócios e a geração de valor para seus acionistas, de acordo com uma lógica de rentabilidade. No que se refere às grandes corporações, é provável que seu papel seja o mais contestado e questionado pelo impacto de suas atividades lucrativas nos países em desenvolvimento e pelas suspeitas,

4. Para mais detalhes, consultar as estatísticas de 2011 do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), disponíveis em: <http://goo.gl/JYVrb4>.

que possuem certo fundamento, segundo as quais seu envolvimento crescente como agentes da cooperação mais responde à necessidade de *maquiar* sua imagem e obter a *licença social* para operar – ou seja, para alcançar uma receptividade favorável por parte dos atores políticos e sociais dos locais onde atua.

Os pontos a favor e contra o papel das empresas transnacionais no desenvolvimento internacional são tão extensos e intensos quanto os conflitos que suscitam. Se no início dos anos 1980 foram observadas como responsáveis pelo dinamismo dos países desenvolvidos e pelo crescimento dos países em desenvolvimento, na década de 1990 foram alvos das acusações dos movimentos sociais contrários à globalização liberal. Como aspectos positivos, destacaram-se sua contribuição para a formação de capital adicional para ativar o desenvolvimento; o progresso tecnológico que podem induzir, se ocorrer de fato transferência de tecnologia capaz de adaptar-se a outros contextos; a geração de emprego e a formação dos trabalhadores que são contratados; o crescimento econômico nacional que aumenta, facilitando a modernização dos países em desenvolvimento; a geração de bem-estar e riqueza; e a quebra das barreiras nacionais que aceleram a globalização da economia.

Entre os aspectos negativos, está a alcunha de serem agentes do imperialismo e de explorar o mundo em desenvolvimento, sendo também responsáveis pelo colapso de governos progressistas – como o de Jacobo Arbenz na Guatemala, em 1954 –, por apoiar ditadores – como Augusto Pinochet no Chile, a partir de 1973 – e por desestabilizar as jovens democracias. Outras críticas se centram em seu papel na formação de oligopólios e cartéis que reduzem a concorrência, inibem a queda dos preços, impedem a melhoria da qualidade de produtos e serviços oferecidos aos consumidores e produzem inflação e aumento dos custos das condições de vida dos mais pobres. Além disso, sua atividade corrói as culturas tradicionais e promove um modelo consumista que aumenta o fosso entre ricos e pobres (Kegley e Wittkopf, 2001; Devin, 2009).

As visões atuais sobre o desenvolvimento caminham no sentido de melhor equilíbrio no que se refere às funções dos Estados e das empresas como agentes geradores de bem-estar social e crescimento econômico, reconhecendo sua complexidade e colocando-os em papéis complementares. Os Estados são cruciais para definir quadros normativos, fornecer bens públicos e garantir políticas de cobertura social e equidade. As empresas são necessárias para a geração da estrutura produtiva que cria renda, emprego, inclusão e reconhecimento social. Um processo de desenvolvimento com base exclusivamente em um dos dois agentes seria insustentável e empobrecedor (Alonso, 2010).

Desde a década de 1990, as empresas começam a ser apresentadas como agentes que assumem novas responsabilidades no desenvolvimento internacional e desempenham um papel de liderança na cooperação, em um contexto marcado

pelo fenômeno do declive da ODA. O que muda no final do século XX é o papel subsidiário das empresas na cooperação, as quais se tornam agentes necessários para completar os esforços de Estados e organizações multilaterais.

Essa transformação nas percepções e nos discursos sobre as responsabilidades e oportunidades para pôr fim à pobreza, resultado de uma maior integração do setor lucrativo em tarefas da cooperação, baseia-se na suposta eficácia e eficiência das empresas e da iniciativa privada para fornecer soluções rápidas, menos burocráticas e com maiores incentivos para resolver problemas de desenvolvimento. Haveria certa superioridade dos modelos empresariais frente às políticas públicas de cooperação, acentuada por ser melhor a relação custo/efetividade e menores os custos de transação na cooperação do setor privado empresarial. Este clima de euforia em torno da liderança das empresas na promoção do desenvolvimento internacional levou o *Wall Street Journal* a afirmar em editorial que "já é hora de reconhecer que a ajuda privada pode fazer mais que os antigos modelos com base em assistência oficial" (Privatizing..., 2007, tradução nossa). Esta ideia se espalhou pelo mundo com o Consenso da Califórnia,[5] forjado nos *think-tanks* americanos, como um reflexo da "fé na capacidade de inovação, tecnologia e gerenciamento com base em métodos modernos para resolver os problemas da pobreza extrema" (Dessai e Kharas, 2008, tradução nossa). Assim, a responsabilidade social empresarial seria "para as empresas o que a cooperação internacional para o desenvolvimento é para os governos" (Domínguez, 2011, tradução nossa).

Os primeiros passos no processo de integração das empresas como protagonistas no âmbito da CID foram dados pela ONU, em particular pelo secretário-geral e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Um marco inicial foi a Cúpula das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (Rio-92), quando se convocaram as empresas para participar na Agenda 21. Em 1994, o PNUD e o World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), composto por mais de duzentas empresas multinacionais, deram início a uma aliança para promover o desenvolvimento sustentável, incorporando como ferramenta a *gestão de projetos sustentáveis* (processos de ecoeficiência e cooperação tecnológica).

Ao mesmo tempo, várias agências bilaterais iniciaram programas para a implementação de projetos de desenvolvimento em fórmulas de parcerias. Em 1995, a United States Agency for International Development (USAID) lançou a New Partnership Initiative. Posteriormente, a Agência de Cooperação Alemã – Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) – estabeleceu o programa Public Private Partnertship. O Department for International Development (DFID), do Reino

5. Na Califórnia, surgiu o *cluster* produtivo e tecnológico do Vale do Silício, origem da riqueza de muitos empresários, dedicada mais tarde a promover a filantropia e a responsabilidade corporativa.

Unido, transformou a antiga Corporação de Desenvolvimento da Commonwealth na parceria público-privada Capital for Development, sob a forma de fundos de capitais geridos por empresas privadas. Nos anos seguintes, as agências de Áustria, Dinamarca, Suíça, Holanda e Espanha constituíram programas em parceria com empresas orientadas para o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento humano.

Em 1998, o Banco Mundial liderou junto ao Fórum Internacional de Líderes Empresariais e à ONG Civicus uma aliança tripartite de 120 organizações que deu origem ao *B*usiness Partners for Development. Mas foi em 1999, ao finalizar a década das conferências das Nações Unidas, que Kofi Annan apresentou o Global Compact no Fórum Econômico Mundial de Davos, com o propósito de incorporar as empresas na luta contra a pobreza e de "expandir suas oportunidades em todo o mundo" (Domínguez, 2010b). O Global Compact foi o momento emblemático da consagração do setor privado lucrativo como "novo parceiro" da CID, dando-lhe, pelas mãos da ONU, proeminência e legitimidade, como um agente na luta contra a pobreza, que não tinha até então (*op. cit.*). Em 2008, o Global Compact contava com a participação de 5.600 membros de 120 países (4.300 empresas, 392 associações empresariais e 49 universidades) que trabalharam em parceria com a missão de integrar as empresas ao cumprimento dos ODM, mediante a aceitação de um código de ética que incluísse o respeito pelos direitos humanos, o trabalho digno e o meio ambiente, bem como a luta contra a corrupção.

Em 2003, a ONU criou a Comissão sobre o Setor Privado e o Desenvolvimento. O secretário-geral reconheceu, no momento de sua constituição, que esta organização só tinha explorado de forma esporádica as possibilidades oferecidas pelo envolvimento do setor privado no trabalho pelo desenvolvimento. A publicação pelo PNUD, em 2004, do relatório intitulado *O impulso do empresariado: o potencial das empresas a serviço dos pobres* (ONU, 2004) apresentava uma grande variedade de exemplos de boas práticas sobre como aproveitar as capacidades do setor privado para a causa da redução da pobreza. Estas experiências destacavam iniciativas que foram embriões de futuros programas de cooperação, mas reformulados com métodos inovadores e colocados em prática pelo setor privado (empresas e organizações da sociedade civil), pautando-se em mecanismos de mercado e incentivos do setor privado. Em suas conclusões, o relatório recomendou catalisar uma coalizão renovada dos diferentes agentes da cooperação para desencadear o potencial do setor privado e contribuir na realização dos ODM (ONU, 2004; Instituto Ethos, 2004).

Chegando-se nesse ponto, cabe perguntar-se sobre os potenciais benefícios que podem se esperar das contribuições, das abordagens e dos recursos que a ação das empresas pode trazer tanto para os países doadores que fomentam sua participação como para os países em desenvolvimento que se beneficiariam com sua presença. Do ponto de vista dos doadores, as empresas ampliam a escala e o

efeito da cooperação oficial graças às contribuições do setor privado na geração de riqueza. Em seu papel como agente econômico que fornece bens, serviços e soluções inovadoras, as empresas possuiriam capacidades técnicas, produtivas, comerciais e de gerenciamento com potencial suficiente para aumentar a consistência da cooperação, multiplicando seus impactos e aumentando sua vocação transformadora da realidade social. Isto acontece em particular quando a empresa atua como promotora do tecido produtivo, transferindo tecnologia e construindo ou instalando recursos que não estão disponíveis nos países em desenvolvimento.

No entanto, é na perspectiva de suas vantagens diferenciais em relação aos outros agentes da CID onde a empresa encontra sua razão de ser. Isto é consequência do domínio dos processos produtivos e de gestão que, embora tenham sido pensados para maximizar seus benefícios, podem colocar-se a serviço do crescimento econômico dos países menos desenvolvidos, em razão da combinação de sua eficácia e eficiência. Nesse sentido, contar com a empresa, de um ponto de vista integral, geraria um benefício para o conjunto do sistema de cooperação, pois se ampliaria o número de atores envolvidos a partir da função específica que os distingue (Alonso, Cámara e Ayllón, 2010).

Na perspectiva dos países receptores, haveria motivos que justificariam a adequação de uma participação ativa das empresas na cooperação internacional, desde que se considere que o setor privado é determinante em qualquer estratégia de desenvolvimento que se vise manter no longo prazo. Por exemplo, as empresas financeiras (bancos) podem impulsionar o empréstimo de microcréditos. Mas as empresas centram-se apenas nos aspectos puramente econômicos. Outra tarefa muito importante é o apoio à função social que compete ao empresário em uma economia de mercado, no caso do associacionismo empresarial (Alonso, 2010). Nesta área, é interessante o papel das organizações empresariais e dos sindicatos como atores especializados no âmbito do fortalecimento institucional dos países em vias de desenvolvimento e na facilitação de espaços para o diálogo social e a resolução de conflitos. Há também um trabalho específico no apoio dos países em desenvolvimento aos setores informais às pequenas e médias empresas e às organizações da economia social. As deficiências que se podem detectar neste campo são mais bem atendidas por organizações análogas em países desenvolvidos, já que este tipo de ação estaria além das capacidades do setor público e da sociedade civil.

Outras áreas que mostram as vantagens e os benefícios decorrentes de ação e participação da empresa em iniciativas de cooperação são a "subcontratação" de atividades no âmbito de projetos de desenvolvimento econômico, a prestação de serviços profissionais que nem sempre podem ser providos pelas administrações públicas e as contribuições financeiras ou em espécie (equipamentos, insumos etc.) aos projetos de cooperação (Mudarra, 2010). As funções e as atividades da empresa

como agente terceirizado da cooperação, seja apoiando agências oficiais ou ONGs, seja no suporte aos governos ou empresas nos países em desenvolvimento, podem ser classificadas em quatro grupos (Alonso, Cámara e Ayllón, 2010).

Um primeiro conjunto de atividades se baseia no fornecimento de bens e na realização de serviços para projetos de desenvolvimento concebidos e executados por outros agentes. Nesta modalidade, a empresa assume um papel periférico ou subsidiário, sem influência sobre a orientação da ajuda ou a definição das suas prioridades. Um exemplo deste tipo de envolvimento empresarial são as intervenções humanitárias ou de emergência e os projetos que demandam recursos humanos, financeiros e insumos de natureza técnica e material que devem ser obtidos no mercado.

Um segundo grupo de ações é caracterizado pela presença da empresa como um importante agente de apoio ao fortalecimento do setor privado nos países em desenvolvimento. Neste caso, as empresas, por meio de suas organizações e federações, compartilham sua experiência com instituições similares dos países em desenvolvimento, realizando projetos de formação, capacitação institucional e promoção das relações entre os agentes produtivos.

Um terceiro tipo de iniciativas são aquelas em que a empresa aparece como provedora de fundos, recursos ou capacidades. Na maioria das vezes, trata-se de doações a fundo perdido sem contrapartida ou do oferecimento de recursos humanos, materiais ou técnicos que podem assumir a forma de livre prestação de serviços, doações de materiais ou de recursos etc. Sob esta modalidade de trabalho conjunto, a empresa aparece como um ator a mais na cooperação.

Finalmente, as empresas podem apresentar-se como agentes motivadores de novas áreas de investimento e desenvolvimento, mediante a promoção de projetos transformadores em parceria entre o setor empresarial do país doador e o país destinatário. A empresa proporciona a assistência técnica necessária e identifica as deficiências que o doador poderia cobrir por meio da transferência de capacidades técnicas e produtivas. Trata não apenas de financiar os projetos, mas também de eliminar os obstáculos que impedem a realização de oportunidades de investimento. Nestas condições, a empresa assume um papel na cooperação como promotora da mudança.

Outra forma de participação das empresas na cooperação internacional são as parcerias público-privadas para o desenvolvimento (PPPDs). Esta abordagem representa a superação da tradicional participação empresarial na cooperação apenas como contratante de projetos ou fornecedora de equipamentos para estabelecer um novo tipo de relação com as agências oficiais de forma mais intensa, próxima e estratégica. Seu surgimento é relativamente recente: data do final da década de 1990. Atualmente, quase todos os países do CAD/OCDE contam com estratégias

de incorporação das empresas nos seus programas de cooperação, sendo as PPPDs o instrumento mais utilizado. Os recursos comprometidos pelas agências oficiais nas PPPDs são muito díspares, e as informações existentes bastante limitadas.

Concluindo, as empresas, de acordo com seus defensores, têm uma crescente reputação e um prestígio como agentes cada vez mais necessários na CID, tanto por causa de seus recursos, como por sua própria natureza, experiência e métodos de trabalho. São cada vez mais procuradas como parceiras em diversos programas orientados ao desenvolvimento econômico e na promoção de negócios inclusivos, ou como entidades que financiam projetos de cooperação (Domínguez, 2010b). No entanto, as dúvidas sobre as motivações que as levam a implicar-se na CID levantam receios em setores da sociedade civil no Norte e no Sul e nos governos de alguns países em desenvolvimento. As principais questões centram-se na suspeita sobre a sinceridade de suas motivações, que seriam mais estratégias de camuflagem solidária que desejos genuínos de cooperar no desenvolvimento.

Os céticos e os críticos afirmam que, para a lógica empresarial, o que é essencial não é cooperar nem ajudar ninguém, exceto se estas ações são subordinadas ao seu objetivo fundamental: a reprodução do capital próprio (Llistar, 2009). As empresas teriam demonstrado, com o objetivo de ampliar a fronteira de seus negócios e interesses, uma capacidade camaleônica para adotar novas estratégias que evoluem a qualquer momento e se adaptam rapidamente a discursos e práticas dominantes nos debates sobre o desenvolvimento. Desde as primeiras fundações filantrópicas corporativas, passando pela responsabilidade social empresarial e, mais recentemente, pelos negócios inclusivos,[6] ou pelas estratégias de geração de negócios destinadas à *base da pirâmide*, até as alianças com as ONGs, as agências oficiais de cooperação e os organismos multilaterais, pode-se observar um processo gradual de criação de uma imagem das empresas como sujeitos envolvidos na luta contra a pobreza e os ativos agentes da cooperação.

Haveria ainda outros motivos não diretamente declarados pelas empresas para aumentar a sua participação em iniciativas de cooperação. Por exemplo, a busca de legitimidade social com duas dimensões, uma externa – em relação a países e sociedades onde querem se instalar e de quem procuram a *licença social* para operar – e outra interna – no sentido de que seus trabalhadores se sentem mais motivados e livres de pressão de seu meio social. Ao mesmo tempo, comprometendo-se com o desenvolvimento, se criaria um valor agregado por seu envolvimento em causas nobres, limpas ou politicamente corretas, proporcionando-lhes uma vantagem comparativa sobre outras empresas que não participam de programas de responsabilidade social empresarial. Em alguns países, as vantagens fiscais, em forma de

6. Os negócios inclusivos podem ser definidos como atividades econômicas que permitem alcançar a participação dos mais pobres em cadeias de geração de valor, melhorando as suas condições de vida (Márquez *et al.*, 2009).

isenção ou dedução de impostos, serviriam como um poderoso incentivo para as empresas que coloca em segundo plano o altruísmo ou as motivações solidárias. Em situações de denúncias dos meios de comunicação por abusos de *dumping* social, destruição ambiental, trabalho escravo ou utilização de recursos financeiros para *comprar vontades* políticas, as empresas se veriam tentadas a colocar em prática estratégias de *greenwashing* ou *socialwashing* para limpar sua imagem e oferecer compensações por suas práticas ruins. Existem também casos de aumento de fundos e programas de responsabilidade social empresarial com a finalidade de *pacificação social*, em contextos em que os investimentos de empresas multinacionais têm criado conflitos, contestação de comunidades locais e deslocamentos por obras de infraestrutura (Llistar, 2009).

Sem negar que as empresas podem ocupar algum espaço como agentes em um regime tão plural como o da CID, é necessário refletir sobre a pertinência e a coerência de sua liderança em uma área tão sensível como a luta contra a pobreza. Além do mais, é possível questionar se sua crescente participação nas estratégias de cooperação dos doadores e os recursos fornecidos são só uma compensação que algumas empresas oferecem à sociedade para camuflar práticas nocivas que afetam o desenvolvimento, tais como a falta de reinvestimento dos benefícios ou a evasão de impostos em paraísos fiscais que atingem cerca de US$ 160 bilhões por ano (Christian Aid, 2008).

Não são poucos os que reclamam uma responsabilidade social das empresas que seja verdadeiramente estratégica, e não apenas *cosmética*. As empresas podem preferir canalizar fundos por intermédio de fundações e apoio a ONGs, em vez de diminuir os danos causados em suas ações produtivas ou implantar mecanismos de distribuição equitativa de ativos e passivos entre suas filiais do Sul e suas matrizes do Norte (Domínguez, 2010b; Llistar, 2009). Enquanto esta visão e este compromisso estratégico não ocorrem, é necessário manter uma atitude de cautela na incorporação de empresas na CID.

5 CONCLUSÕES

A CID apresenta diferentes formas e instrumentos para sua concreção, conforme o tipo de agente e a fonte de seu financiamento. Embora, como observado, a fonte dos recursos seja muitas vezes pública, é necessário considerar que a filosofia da cooperação varia radicalmente, dependendo do agente que a concebe e executa. No caso de Estados, prevalece sua subordinação aos interesses da política externa ou a considerações de ordem econômica e estratégica, o que não exclui a existência de motivos humanitários ou de tipo simbólico vinculados à transferência de modelos de desenvolvimento. Nas ONGs, se prioriza o trabalho com as contrapartes dos países em desenvolvimento, que visa à formulação participativa dos processos de desenvolvimento e dos projetos. Busca-se ainda o contato mais direto com os beneficiários para *empoderá-los*.

Isso nem sempre significa ausência de interesses em termos de difusão de valores, práticas ou discursos e, às vezes, de retornos econômicos que assegurem a sobrevivência das próprias ONGs. Assim, poder-se-ia identificar semelhanças e diferenças entre a vasta gama de agentes da cooperação para o desenvolvimento, como as fundações filantrópicas privadas, fenômeno tipicamente norte-americano que não tem a mesma importância na Europa, na Ásia ou na América Latina. Não menos importante é o papel das empresas como parceiras das agências oficiais ou de muitas ONGs em projetos de cooperação, sem esquecer o crescente desenvolvimento de programas de responsabilidade social empresarial.

A questão central é como coordenar os diferentes esforços de agentes tão diversos sinergicamente para produzir maior impacto sobre o desenvolvimento internacional. Parece importante determinar qual é a capacidade do sistema de cooperação na geração de incentivos para que os agentes entendam que seu espaço de atuação e sua independência não serão ameaçados pela necessária coordenação. Ao contrário, maximizaria seu impacto e reduziria custos de transação. Os problemas associados à *governança* do sistema de cooperação emergem como um dos principais desafios que ainda não tiveram uma resposta satisfatória. Os incentivos surgirão de um exercício de definição das vantagens comparativas e das complementaridades dos diversos agentes públicos e privados da CID.

REFERÊNCIAS

ADELMANS, C. The privatization of foreign aid: reassessing national largesse. **Foreign affairs**, v. 82, n. 6, Nov./Dec. 2003.

ALONSO, J. A. Empresa y desarrollo. **Cuadernos de economía social**, n. 2, p. 5-6, 2010.

ALONSO, J. A.; CÁMARA, L.; AYLLÓN, B. **Los agentes de la cooperación internacional para el desarrollo**. Tema n. 7. Madrid: Centro de Altos Estudios Universitarios, 2010. Materiales didácticos para el Curso Especialista Universitario en Planificación y Gestión de Cooperación para el Desarrollo.

ALONSO, J. A. *et al*. **Estrategia para la cooperación española**. Madrid: MAE, 1999.

BARBÉ, E. **Relaciones internacionales**. Madrid: Tecnos, 1995.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Principales tendencias de la filantropía en América Latina**. Washington: BID, 2010.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1999.

_______. Lei nº 11.127, de 28 de junho de 2005. Altera os Arts. 54, 57, 59, 60 e 2.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, e o Art. 192 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005.

BREMNER, R. H. **American philanthropy**. Chicago: University Of Chicago Press, 1980.

BUTHE, T.; SOLOMON, M.; SOUZA, A. M. The politics of private foreign aid: humanitarian principles, economic development objectives, and organizational interests in the allocation of private aid by NGOs. **International organization**, v. 66, issue 4, p. 571-607, Oct. 2012.

CARLIN, J.¿Famosos con causa? **El país semanal**, 24 oct. 2010.

CARPIO, M. **El sector no lucrativo en España**. Madrid: Ed. Pirámide, 1999.

CHRISTIAN AID. **Death and taxes**: the true toll of tax dodging. London: Christian Aid, 2008. (Christian Aid report).

COLARD, D. **Les relations internationales de 1945 á nos jours**. 7. ed. Paris: Armand Colin, 1997.

COOPER, A. **Celebrity diplomacy**. Boulder: Paradigm Publishers, 2008.

DESSAI, R. M.; KHARAS, H. The California Consensus: can private aid end global poverty? **Survival**, v. 50, n. 4, p. 155-168, Aug./Sept. 2008.

DEVIN, G. **Sociologia das relações internacionais**. Salvador: EDUFBA, 2009.

DOMÍNGUEZ, R. Celebridades y cooperación al desarrollo: manejar con cuidado. **ARI**, n. 142, 28 sept. 2010a.

______. Tomando en serio al sector privado empresarial como actor de la ayuda: la responsabilidad social corporativa para el desarrollo. *In*: GUERRA, A.; TEZANOS, J. F.; TEZANOS, S. **La lucha contra el hambre y la pobreza**. Madrid: Ed. Sistema, 2010b.

______. La responsabilidad social corporativa y la cooperación internacional para el desarrollo: caminos convergentes. **ARI**, n. 6,18 enero 2011.

EDWARDS, M.; HULME, D. Aumentando el impacto de las ONG en el desarrollo. *In*: PEARCE, J. (Ed.). **Desarrollo, ONG y sociedad civil**. Barcelona: Intermón; Oxfam, 2000.

FERNANDES, R. C. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERRAREZI, E. **OSCIP**: saiba o que *são* organizaç*õ*es da sociedade civil de interesse público. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002.

FRANCO, A. **Terceiro setor**: a nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento. Brasília: Agencia de Educação para o Desenvolvimento, 2003.

INSTITUTO ETHOS. **Business commitment to the Millennium Goals**. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, 2004.

KALDOR, M.; ANHEIER, H.; GLASIUS, M. (Eds.) **Global civil society**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

KEGLEY, C. W.; WITTKOPF, E. R. **World politics**: trend and transformation. 8. ed. New York: Saint Martin Press, 2001.

KHARAS, H. La ayuda al desarrollo en el siglo XXI. **Revista Sistema**, Madrid, n. 213, p. 3-35, 2009.

KORTEN, D. **Getting to the 21th century**: voluntary action and the global agenda. West Hartford: Kumarian Press, 1990.

LIMA, F. **Relação com o Estado na visão das ONGS**: uma sociologia das percepções. Brasília: Ipea, mar. 2013. (Texto para Discussão, n. 1.820).

LLANOS, M.; CALABUIG, C. (Coords.). La cooperación internacional para el desarrollo. **Cuadernos de cooperación para el desarrollo**, Valencia, n. 1, 2010.

LLISTAR, D. **Anti-cooperación**: interferencias Norte-Sur – los problemas del Sur global no se resuelven con más ayuda internacional. Barcelona: Icaria, 2009.

LUNDSGAARDE, E. **Global philanthropists and European development cooperation**. Bonn: EDC 2020, Feb. 2011. (Policy Brief, n. 8).

MÁRQUEZ, P. *et al*. Negocios inclusivos en América Latina. **Harvard business review**, mayo, 2009.

MARTIN, J. **Transforming development?** The role of philanthropic foundations in international development cooperation. Berlin: GPPi, 2008. (Research Paper Series, n. 10).

MILANI, C. R. S. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo. **Revista española de desarrollo y cooperación**, n. 22, primavera/verano, p.161-181, 2008.

MUDARRA, F. **Cooperaci*ón para el fortalecimiento del tejido e*conómico y empresarial**. Madrid: Centro de Altos Estudios Universitarios; OEI, 2010. Materiales didácticos para el Curso Especialista Universitario en Planificación y Gestión de Cooperación para el Desarrollo.

NYE, J. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. Comité de Ayuda al Desarrollo. **Fundaciones filantrópicas y cooperación al desarrollo**. Paris: OCDE, 2004.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **How dac members work with civil society organizations**: an overview. Paris: OECD, 2011.

OLIVEIRA, M. D. **Cidadania e globalização**: a política externa brasileira e as ONGs. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG, 1999.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Resolução nº 1996/31, de 25 de julho de 1996. Nova York: ONU, 2006.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Comisión sobre el sector privado y el desarrollo. **El impulso del empresariado**: el potencial de las empresas al servicio de los pobres. Nueva York: ONU, 2004.

PRIVATIZING Foreign Aid. **Wall Street Journal**, 7 July 2007.

REISEN, H. En route to Accra: the global development-finance non system. **Policy insights**, n. 72, Aug. 2008.

ROMERO, M. **Filantropía y privatización de la cooperación al desarrollo**. Dossier La Nueva Cooperación al Desarrollo de la Agencia de Información Solidaria, 12 dic. 2006.

ROSENAU, J. **NGO´s and fragmented authority in globalizing space**. *In*: PAN-EUROPEAN INTERNATIONAL RELATIONS CONFERENCE AND JOINT MEETING WITH THE INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 3. Vienne, 16-19 Sept. 1998.

SALAMON, L. M. *et al*. **La sociedad civil global**: las dimensiones del sector no lucrativo. Baltimore: Johns Hopkins University; Fundación BBVA, 2001.

SANAHUJA, J. A. **Tercer sector, voluntariado y cooperación internacional para el desarrollo**: el papel de las ONGD. *In*: PONENCIA II SEMANA DEL VOLUNTARIADO SOCIAL. La Rioja, 20 oct. 1999.

SENILLOSA, I. **El papel de las ONGD en el Norte**: jornadas Sur-Norte. Barcelona: Intermon, 1996.

SORJ, B. **Sociedades civis e relações Norte-Sul***:* ONGs e dependencia. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, nov. 2005. (Working Paper, n. 1).

SULLA, O. **Philanthropic foundations**: actual versus potencial role in international development assistance. New York: World Bank Global Development Finance Report Group, 2006. Mimeograf.

VILLANUEVA, R. Diplomacia de las celebridades y los retos de la diplomacia pública. **Revista mexicana de política exterior**, n. 85, p. 207-220, nov./dic. 2009.

WHEELER, M. Celebrity diplomacy: United Nations goodwill ambassadors and messengers of peace. **Celebrity studies**, v. 2, n. 1, p. 6-18, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALONSO, J. A. **Financiación del desarrollo**: viejos recursos nuevas propuestas. Madrid: Fundación Carolina; Siglo XXI, 2009.

BRAINARD, L.; LAFLEUR, V. **Global development 2.0 can philantropists**: the public and the poor make poverty history? Washington: The Brookings Institution, 2008.

CARRILLO-FLOREZ, F.; ROS, L. É hora de servir à base da pirâmide. **Folha de S. Paulo**, 5 set. 2011.

KHARAS, H. The new reality of aid. **Brookings**, Aug. 2007. Disponível em: <http://goo.gl/yRL3B7>.

MACDONALD, N. The evolving mosaic of global philantropy. *In*: TAYARD, L.; MACDONALD, N. (Eds.). **Global philanthropy**. London: MF Publishing, 2010.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION. Development Co-Operation Directorate. **Promoting private investment for development**: the rol of ODA. Paris: OECD, 2006.

______. ______. **Promoting pro-poor growth**: policy guidance for donors DAC guidelines and reference series. Paris: OECD, Mar. 2007.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo. **Las empresas frente al desafío de la pobreza**: estrategias exitosas. Nueva York: ONU, 2008.

SALAMON, L. M. The global associational revolution: the rise of the third sector on the world scene. **Foreign affairs**, v. 73, p.109-122, July/Aug.1994.

SUSTAINABILITY. **La ONG del siglo XXI**. Madrid: Fundación Ecología y Desarrollo, 2005.



Parte III

Estudos de Caso

CAPÍTULO 7

AMÉRICA LATINA NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Bruno Ayllón Pino[1]

1 INTRODUÇÃO: CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Neste capítulo será apresentado o papel dos países latino-americanos na cooperação internacional para o desenvolvimento. Analisar-se-á sua evolução de uma condição receptora de cooperação, determinada pela posição geopolítica e econômica que a região ocupou nas relações internacionais contemporâneas, para outra de maior autonomia, em que capacidades técnicas foram geradas e recursos nacionais mobilizados, possibilitando, assim, o desenvolvimento de uma agenda de cooperação própria que privilegia a dimensão Sul-Sul. Será destacada a heterogeneidade da região, onde diferenciam-se três grupos de países: os do Cone Sul menos beneficiados em termos gerais pela Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA); os andinos, particularmente Bolívia e Colômbia e seus casos de enfrentamento à pobreza e ao terrorismo e narcotráfico; e os centro-americanos e alguns caribenhos, com piores indicadores de desenvolvimento – particularmente, os casos de Haiti e Cuba.

Desde que existem registros de ODA, no fim da década de 1960, estima-se que os países desenvolvidos destinaram à América Latina um total de US$ 304 bilhões, isto é, aproximadamente 0,48% do produto interno bruto (PIB) regional acumulado (Tezanos, 2010, p.19). A cooperação para o desenvolvimento, com poucas exceções, teve papel marginal no crescimento econômico regional e na superação dos problemas de desenvolvimento dos países latino-americanos. No entanto, foi importante para algumas sub-regiões e países com debilidades estruturais e institucionais e com alto grau de vulnerabilidade social.

Os dados mais recentes sobre o volume da ODA dos membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE) informam que os recursos públicos orientados ao desenvolvimento dos países latino-americanos diminuíram no século XXI. Esta tendência se explica em um contexto de aumento da ODA destinada aos países mais pobres do continente africano, como consequência da reorientação da cooperação, a partir da agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), em 2000,

1. Docente e pesquisador do Instituto de Altos Estudos Nacionais (Programa Prometeo, da Secretaria Nacional de Educação Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação da República do Equador). *E-mail*: bruno.ayllon@iaen.edu.ec.

e dos compromissos assumidos pelo G-8 para o perdão da dívida externa da África, a partir da Cúpula de Gleneagles, em 2005.

Enquanto, na década de 1960, as contribuições oficiais ao desenvolvimento da América Latina representavam 12,7% do total da ODA mundial, na primeira década do século XXI elas caíram para entre 7% e 8%. Se, em 1990, a ODA recebida significava 0,54% do PIB regional, em 2007 representava apenas 0,22% deste PIB. Além de considerações estratégicas, a mudança se relaciona com o fato de a região ser uma das mais avançadas no cumprimento dos ODMs (Tezanos, 2010).

Faz-se necessário enfatizar os aspectos históricos da inserção latino-americana no sistema mundial de cooperação do período da Guerra Fria, com presença predominante dos Estados Unidos como principal doador, exercendo importante influência nas dinâmicas de desenvolvimento regional. A partir dos conflitos centro-americanos nos anos 1980, os países europeus e as instituições comunitárias passaram a envolver-se no desenvolvimento regional, movimento que ganhou maior relevância com a entrada da Espanha, em 1986, na Comunidade Econômica Europeia. Esse país, que poucos anos antes era receptor de ODA, converteu-se em um dos três principais doadores para a América Latina entre 2005 e 2010.

Na última década houve transformações relevantes na região com relação ao grau de desenvolvimento, a importância geopolítica e ao tipo de cooperação que os países recebem, mais orientada à assistência técnica para o fortalecimento institucional, e ao apoio à indução de reformas fiscais e implementação de políticas distributivas. Esses âmbitos da cooperação na América Latina constituem uma agenda típica de países de renda média (PRMs) que ostentam um duplo papel na cooperação internacional, ao receberem ainda ODA e ao oferecerem cooperação por meio da Cooperação Sul-Sul (CSS). Contudo, as tendências para os próximos anos indicam uma redução da ajuda estadunidense e dos países europeus – os principais doadores na América Latina – e a chegada da cooperação de países emergentes, destacadamente da China.

2 A AJUDA EXTERNA COMO INSTRUMENTO DA CONTENÇÃO COMUNISTA (1948-1989)

Historicamente, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) na América Latina não se diferenciou em suas motivações das lógicas imperantes durante essas décadas em outras latitudes, sendo submetida aos interesses econômicos e às agendas de política externa dos doadores. Na lógica da Guerra Fria foi fundamental impedir deserções de países que, por sua debilidade econômica, poderiam submeter-se à órbita de influência de Washington ou de Moscou. Nesta perspectiva, os países latino-americanos se encontravam claramente na esfera de influência dos Estados Unidos e a ajuda desembolsada pela potência

do norte nas três décadas posteriores seguiria esta lógica: assegurar a fidelidade da região aos desígnios norte americanos e garantir a realização de seus interesses políticos e econômicos.

A ajuda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) só foi relevante em Cuba, durante três décadas, e em algumas ilhas caribenhas como Granada na década de 1980. No caso da cooperação soviética, não há estatísticas fidedignas, e a distinção entre compromissos e entrega reais de fundos era vaga, com certa ambiguidade de linguagem ao distinguir ajuda e comércio. A URSS e os países comunistas da Europa Oriental teriam proporcionado a Cuba, Coreia do Norte, Mongólia e Vietnã do Norte, entre 1947 e 1968, uma assistência de aproximadamente US$ 6,2 bilhões (Pryor, 1990; Mende, 1974, p. 236-246).

Ao finalizar a Segunda Guerra Mundial, a América Latina apresentava uma economia fechada, baseada na exportação de matérias-primas de baixo valor agregado. Em muitos países, a receita de exportações dependia apenas de um produto. O modelo de desenvolvimento predominante era exógeno e existiam fortes vínculos com a hegemonia sem contestação da economia norte-americana. Tratava-se de uma região "na angústia da transição social, econômica e política", com setores em processo de organização política que exerciam pressão sobre seus governos para gerar mudanças com relação à distribuição de renda, aos direitos trabalhistas, às liberdades e à reforma agrária (Bitar e Moneta, 1984, p. 11).

Os presidentes latino-americanos insistiam diante dos Estados Unidos, em diferentes foros regionais, sobre a necessidade de adotar medidas para reduzir o impacto da pobreza e acelerar a modernização, e não somente promover programas de segurança. No entanto, os Estados Unidos quase sempre ignoravam essas demandas. Os presidentes Truman (1947-1953) e Eisenhower (1953-1961) foram taxativos em definir as responsabilidades norte-americanas na América Latina: proteger os países da influência comunista, inclusive mediante intervenção em assuntos internos e invasão militar, e apoiar governos comprometidos com o esmagamento dos movimentos revolucionários (Kryzanek, 1987, p. 89-91).

Os países latino-americanos, principalmente os que haviam participado do esforço bélico, solicitavam a Washington um programa de investimentos, comércio e ajuda ao desenvolvimento, similar ao Plano Marshall. Os Estados Unidos estavam dispostos apenas a financiar exportações, realizar transferências de equipamentos militares e executar algumas ações de assistência técnica. Um sentimento de perplexidade dominou a região quando o próprio George Marshall declarou na Conferência Interamericana para a manutenção da paz e da segurança, no Rio de Janeiro (agosto, 1947), que não haveria nenhum plano especial para a América Latina, dado que todo o capital disponível para a ajuda exterior se dirigiria à Europa Ocidental.

Dois fatores explicam esta decisão. Em primeiro lugar, a região era "estrategicamente segura", pois a potência inimiga, a URSS, não ameaçava a supremacia norte-americana em seu "quintal". Em segundo lugar, a prioridade estratégica dos Estados Unidos era o fortalecimento econômico da Europa e a garantia de sua segurança frente à ameaça comunista. A América Latina não necessitava ser reconstruída como os países europeus e, além disso, encontrava-se muito distante dos focos centrais de tensão bipolar (Bitar e Moneta, 1984, p. 12).

A ajuda ao desenvolvimento na região se situava em um "jogo de duplas coordenadas". O conflito Leste-Oeste a subordinava aos interesses estratégicos dos Estados Unidos, e o conflito Norte-Sul, que estimulava os líderes latino-americanos a solicitar financiamento e acesso a mercados, não era levado em conta por Washington, que ignorava as insistentes petições para criação de um banco interamericano que os permitisse aceder a créditos concessionais. Além disso, recomendava-se aos governos nacionais que facilitassem a entrada de recursos provenientes dos investimentos de capital privado norte-americano. Dessa forma, não surpreende que a participação da América Latina no conjunto da ajuda externa dos Estados Unidos, entre 1946 e 1960, nunca tenha superado 4,8% de seu orçamento total (Parkinson, 1974, p. 14).

Além de não ser contemplada com um "Plano Marshall", a América Latina foi excluída do programa de ajuda da *Mutual Security Act* de 1951 por ser considerada segura. Dessa maneira, os Estados Unidos seguiam afirmando a necessidade de concentrar a sua ajuda econômica e militar em outros cenários em que os imperativos de segurança e contenção exigiam recursos para apoiar os seus aliados. Assim foi na Coreia, no início dos anos 1950, no Vietnã, nos anos 1960 e 1970, ou em Israel e Egito, entre finais dos anos 1970 e boa parte da década de 1980. Todos estes países foram os principais receptores de ajuda estadunidense. Somente Israel e Egito concentraram entre 20% e 30% da ODA estadunidense entre 1980 e 1995 (Sanahuja, 2011a, p. 198; Tussie, 1995).

Nos anos seguintes, com o apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), algumas demandas da região foram incorporadas em um documento discutido na Conferência Econômica Interamericana, promovida em 1954 pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em Petrópolis. Contudo, essas propostas foram rejeitadas pelos Estados Unidos, com o argumento de que a ajuda não deveria substituir o capital privado ou interferir na lógica de mercado. A situação mudou em 1958, quando a administração Dwight Eisenhower percebeu a reação antiamericana que estava se formando em alguns países. Essa reação foi expressa na acidentada visita do vice-presidente Richard Nixon a Caracas, onde este foi atacado por uma manifestação estudantil. Na verdade, esse clima hostil se explicava pelo apoio de Washington a ditadores e pelo seu desinteresse no financiamento de projetos promovidos pelos governos democráticos da região

para atenuar as desigualdades sociais. Os Estados Unidos temiam que muitos desses governantes abrissem as portas para a subversão dos movimentos populares. Dias após o retorno de Nixon, a Casa Branca divulgou uma carta de intenções anunciando a disposição estadunidense para negociar acordos de estabilização de preços em produtos primários, o apoio à criação da Associação Internacional de Desenvolvimento para oferecer empréstimos baratos, e o respaldo à formação de um mercado comum latino-americano (Moreira *et al.*, 2010, p. 233-234).

O presidente Juscelino Kubitschek (JK) já havia insistido sobre a necessidade de reforçar a cooperação no campo da solidariedade hemisférica, propondo ao governo dos Estados Unidos a Operação Pan-americana (OPA). Tal iniciativa consistiria em um grande plano de cooperação que promoveria o desenvolvimento do continente, utilizando fórmulas estruturais e democráticas, para evitar a "revolução esquerdista" (Landau, 2008, p.107). A OPA foi debatida em fóruns regionais, mas não passou de formulação retórica, embora tivesse a virtude de impelir os Estados Unidos a uma maior compreensão das necessidades da América Latina.

No final de 1958, Eisenhower enviou seu irmão Milton para visitar a região. O resultado foi um relatório que inspirou uma revisão completa da política econômica dos Estados Unidos para a América Latina. Entre suas principais recomendações figurava a criação de um banco regional. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi fundado em Washington, em abril de 1959, pelos Estados Unidos e mais dezenove países latino-americanos que também pertenciam à OEA. Seu capital inicial foi de US$ 850 milhões mais outros 150 milhões do Fundo de Operações Especiais, dos quais dois terços foram oferecidos pelos Estados Unidos para aumentar o crédito para os países-membros mais pobres. Em poucos anos, o BID se tornou a maior fonte de financiamento multilateral da região (Granell, 2009).

Poucos meses antes da fundação do BID, em 1º de janeiro de 1959, a Revolução Cubana liderada por Fidel Castro derrubou Fulgencio Batista. A reação dos estadunidenses à aproximação de Havana a Moscou ocorreu durante a presidência de J. F. Kennedy (1961-1963). Com o financiamento da Central Intelligence Agency (CIA), um grupo de mercenários anticastristas desembarcou na Baía dos Porcos, mas fracassou diante da negativa norte-americana de fornecer cobertura aérea para os invasores. Também não tiveram êxito as tentativas de assassinar Castro. Impôs-se, portanto, a necessidade de uma alternativa para evitar a propagação da revolução a outros países latino-americanos a partir da experiência cubana. Como estratégia, os reformistas democráticos da Casa Branca criaram uma nova política com dois eixos: um programa de intensificação da contrainsurgência para combater os movimentos guerrilheiros e um programa de desenvolvimento econômico e social para a América Latina, o que significaria destinar à região US$ 20 bilhões em dez anos.

No que tange ao segundo eixo, seu principal logro foi a criação da Aliança para o Progresso (Alpro), uma iniciativa de apoio à reforma social dos governos democráticos latino-americanos e que serviria ao duplo objetivo de respaldá-los internamente, para evitar a instabilidade política, assim como de assegurar sua colaboração para o isolamento internacional de Cuba. A Alpro foi apresentada formalmente por Clarence Douglass Dillon, subsecretário de Estado, e pelo próprio Kennedy, em março de 1961. A "multilateralização" da Alpro produziu-se na II sessão plenária da reunião extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social, em 7 de agosto, quando foi aprovada por todos os países do hemisfério, salvo Cuba, a Carta de Punta del Este, documento que contém os princípios que a inspiravam e suas bases práticas. O BID administraria o Fundo Fiduciário de Progresso Social, criado pelos estadunidenses para contribuir para o financiamento dos programas sociais da Alpro na América Latina, com um aporte financeiro de US$ 525 milhões. A carta definia a aliança como um grande programa de desenvolvimento econômico e reforma social fundamentado em princípios democráticos (Sanahuja, 1999, p. 29-30; Herrera, 1967, p. 141).

Apesar dos avanços registrados na América Central, especialmente em seu crescimento econômico, em alguns países andinos, no setor de infraestrutura, no desenvolvimento agrícola e na modernização da administração estatal, a Alpro foi abandonada poucos anos depois pelos seus formuladores. Enfrentou, ainda, as resistências das oligarquias latino-americanas e sofreu o retorno do autoritarismo militar que, no contexto da doutrina da segurança nacional incentivada pelo presidente Lyndon Johnson (1963-1969), acabaria com um período relativamente plácido na agitada vida política da região. Entre 1961 e 1966, Argentina, Brasil, Equador, Guatemala, Honduras, Peru e República Dominicana sofreram golpes de Estado, ao passo que operações encobertas por Washington debilitavam o compromisso democrático da Alpro, alimentando a desconfiança subjacente dos latino-americanos (Sanahuja, 1999, p. 30; Moreira *et al.*, 2010, p. 255; Kryzanek, 1987, p. 108).

Em 1964, a Alpro agonizava e suas metas e ambiciosas reformas encontravam-se longe das intenções originais. Como sentenciou o presidente chileno, Eduardo Frei (1964-1970), o projeto se convertera em uma "Aliança extraviada" (Levinson e Onís, 1972, p.192). O golpe final foi dado pelo Congresso dos Estados Unidos, que recortou o orçamento previsto alegando, entre outros argumentos, que o importante era incentivar a entrada das forças de mercado, dos investimentos e empresas estadunidenses e do comércio. Vale lembrar a preocupação dos Estados Unidos com o custo da Guerra do Vietnã, que justificou as restrições orçamentárias da Alpro aprovadas pelo Congresso. A América Latina foi deslocada e relegada a uma posição pouco prioritária nos interesses da política externa estadunidense, que se concentrou, a partir de então, nos desafios da Guerra Fria no Sudeste Asiático.

A título de comparação, o Vietnã do Sul recebeu, entre 1965 e 1975, US$ 23 bilhões em assistência dos Estados Unidos, enquanto que, entre 1961 e 1969, os fundos públicos destinados aos países latino-americanos foram apenas de US$ 4,8 bilhões. Em 1969, registrou-se o menor repasse de recursos à América Latina: US$ 336 milhões (Sanahuja, 1999, p. 31; Kryzanek, 1987, p. 109).

Os Estados Unidos iniciaram na década de 1970 uma profunda revisão de sua política externa para a América Latina, motivada por transformações internas, pelo gasto considerável de recursos na Guerra do Vietnã, assim como pela contração do ciclo econômico e pela perda de hegemonia norte-americana na economia internacional diante da pujança europeia e japonesa. Na administração republicana de Nixon (1969-1974), a assistência financeira e técnica foi substituída pelo comércio preferencial, seguindo o lema *trade not aid*. Substituíram-se as subvenções públicas por mais investimentos privados e empréstimos multilaterais. O relatório Rockefeller, encarregado pelo novo presidente ao ex-governador de Nova York em 1969, estabeleceu as coordenadas da nova política para a América Latina, rotulada como "relação especial". Esta nova política se caracterizou por ser mais centrada em termos econômicos e por uma visão de desenvolvimento que identificava o setor empresarial como o "motor de mudança" (Kryzanek, 1987, p. 111; Bitar e Moneta, 1984, p. 14).

Na dimensão política, ressurgia a preocupação com a segurança e a estabilidade, fruto das graves condições econômicas latino-americanas que poderiam conduzir à revolução (Rockefeller, 1969). A ajuda militar para a região foi mantida e incrementada, especialmente naqueles países chaves para o combate à ameaça comunista e o alcance de estabilidade. O Brasil foi um dos principais beneficiados neste contexto, e a ditadura militar recebeu durante os "anos de chumbo" uma quantidade significativa de ajuda econômica e militar estadunidense. No biênio 1970-1971, o Brasil foi o primeiro receptor de ajuda dos Estados Unidos na América Latina e o sexto no mundo, alcançando um percentual de 3,6% do total da ODA mundial (Sanahuja, 1999, p. 44).

Nos anos 1970, a região começou a receber fluxos de investimentos europeus e japoneses, incrementaram-se as trocas comerciais e os primeiros programas de ajuda ao desenvolvimento destes foram levados a cabo. Destacaram-se especialmente a cooperação japonesa, com seus programas produtivos e o apoio a seus emigrantes nos países latino-americanos; e a cooperação alemã, com programas de fortalecimento institucional que foram executados por fundações de partidos políticos. A ajuda dos países nórdicos se caracterizou pelo apoio às organizações não governamentais (ONGs) locais e por um discurso político a favor dos direitos humanos e da liberdade que, nos anos 1980, repercutiu na mobilização da sociedade civil e nos processos de redemocratização. Posteriormente, a ajuda direcionada aos países latino-americanos passa a vincular-se ao processo de modernização, de maneira que se estimularam a transferência de ciência e tecnologia, a cooperação técnica e a transformação de instituições.

Em uma primeira etapa, a América Latina tinha acesso, conjuntamente a outras zonas do mundo em desenvolvimento, aos recursos da cooperação internacional. Já na segunda fase, por suas características de desenvolvimento intermediário, a cooperação reorientou-se à transferência de ciência e tecnologia em países como Brasil, Argentina, Chile ou México, o que significou importante participação nos recursos mundiais disponíveis para a cooperação. Segundo dados do BID, em 1969, a participação por regiões na alocação de recursos provenientes da ajuda de organismos internacionais e de países-membros do CAD destinava-se majoritariamente à Ásia (48,3%), África (28,2%) e América Latina (22,8%). A cooperação, especialmente a financeira, concentrou-se em questões tangíveis e projetos "bancáveis" nos quais a infraestrutura física (ruas, pontes, caminhos, represas, escolas, universidades, hospitais etc.) foi acompanhada em menor escala de programas de capacitação (Lavados *et al.*, 1991, p. 271).

Durante a administração democrata de Jimmy Carter (1977-1980), o restabelecimento da credibilidade dos Estados Unidos no hemisfério passou a ser o foco da política externa para a América Latina. Nessa perspectiva, o apoio à reforma democrática, a política de promoção de direitos humanos e a resolução de antigas disputas, como a transferência e controle do Canal do Panamá (Acordos Carter-Torrijos, 1977), foram os principais meios para atrair governos e setores sociais da região à órbita de Washington. No campo da ajuda externa, a política de direitos humanos materializou-se na reforma da Lei de Ajuda Militar Exterior e na aplicação de severas condições aos regimes militares latino-americanos, o que afetou Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Paraguai e Uruguai. Outro avanço foi percebido na ratificação, por parte dos Estados Unidos, da Convenção Interamericana dos Direitos Humanos (Kryzanek, 1987, p. 116).

Na década posterior, os países centro-americanos concentrariam boa parte da ajuda estadunidense, passando a representar a sub-região prioritária da política externa da administração Reagan (1981-1989), ao receber US$ 8,5 bilhões em ajuda econômica e militar, e beneficiando-se, ainda, de um regime especial de preferências comerciais no âmbito da Iniciativa da Bacia do Caribe. A presidência Reagan (1981-1989) foi um período de exacerbação da contenção do comunismo. O recrudescimento da Guerra Fria possibilitou à América Central ocupar um lugar de destaque na ajuda exterior de Washington, à medida que era necessário apoiar governos e movimentos contrarrevolucionários. Foi imposta uma ótica neorrealista à política externa, que criticava a atitude condescendente do governo Carter em relação à região e apontava para a urgência de restabelecer os princípios do livre mercado na ordem econômica internacional e nas instituições internacionais. Era necessário corrigir sua orientação condicionando a ajuda à liberalização econômica e à expansão comercial, disciplinando os países do Sul por meio das condições impostas pelas instituições financeiras internacionais e, por fim, obrigando os países

latino-americanos a reconhecer a hegemonia estadunidense. As consequências foram desastrosas devido ao impacto do ajuste estrutural, à crise da dívida e ao apoio político a regimes militares, no contexto da doutrina da segurança nacional. A administração Reagan não renunciou a fornecer assistência sempre que esta fosse considerada um instrumento capaz de apoiar a implantação de uma política externa hegemônica, que favorecesse políticas de liberalização econômica e o abandono de estratégias nacionalistas e socialistas de desenvolvimento (Sanahuja, 1999, p. 51-57).

A América Central converteu-se, mais que nunca, no quintal dos Estados Unidos, e os governos alinhados a Washington foram generosamente auxiliados com recursos econômicos e cooperação militar, canalizados pela “Iniciativa para a Paz, a Democracia e o Desenvolvimento” na América Central. Este pacote de ajuda, resultado dos trabalhos da comissão Kissinger, foi aprovado em agosto de 1984, com uma dotação orçamentária para os anos seguintes de US$ 8 bilhões, distribuídos segundo a prioridade determinada pelos Estados Unidos: El Salvador (43%), Honduras (20%), Costa Rica (15%) e Guatemala (10%). A Nicarágua ficou excluída até que, em 1990, Violeta Chamorro ganhou as eleições e retirou do poder a Frente Sandinista de Liberação Nacional (Sanahuja, 1999, p. 59-60).

O conflito centro-americano foi também acompanhado com atenção por outros atores extrarregionais. A Comunidade Europeia envolveu-se fortemente no processo de paz por meio dos Diálogos de San José, entre 1984 e 1990, e a cooperação dos Estados membros aumentou e esteve orientada à defesa dos direitos humanos e da democratização. Ainda que a ajuda europeia não tenha sido quantitativamente tão importante como a dos Estados Unidos, por uma parte, teve papel decisivo em dar resposta às necessidades humanitárias e atender às populações deslocadas pelo conflito. Por outra parte, ainda, serviu para irrigar economicamente a atuação de centenas de organizações não governamentais e de organizações de solidariedade vinculadas a fundações de partidos e movimentos sociais que apoiaram comunidades e governos locais (Sanahuja, 1999).

Com relação às tendências da ODA recebida na região, a década de 1980 confirmou seu declínio e sua paulatina reorientação a outras zonas mais estratégicas ou mais necessitadas a partir da perspectiva do desenvolvimento humano. Em 1984, segundo dados da OCDE, a participação das regiões do mundo em desenvolvimento na cooperação oficial recebida era de 45% para Ásia, 41% para África e 14% para América Latina. Apenas quinze anos antes a região captava 22,8% da ODA mundial. Estas cifras se referem à ODA, e não ao total da cooperação internacional, a qual não tinha estritos propósitos de solidariedade internacional.

Mais importante que a quantidade foi o modelo subjacente à ajuda. Os Estados Unidos exibiram distintas políticas em sua cooperação para a América Latina segundo o meio utilizado para sua canalização. Nas instituições controladas por Washington,

como na Associação Internacional de Desenvolvimento, impôs-se a busca técnica de um desenvolvimento econômico e social unido a estratégias econômicas neoliberais; na vertente bilateral, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) apoiou projetos com impacto no desenvolvimento político; na área da ciência e tecnologia, a OEA fomentou a criação de organismos de fortalecimento das entidades nacionais de planejamento, de modo que a política científica e tecnológica parecesse mais equilibrada diante da gestão de recursos financeiros. Esse exemplo foi replicado em diversos setores e em institutos de pesquisa agropecuária e tecnológica, centros de capacitação de técnicos e mão de obra, comissões de energia nuclear, centros hidrológicos e oceanográficos, ministérios de educação e saúde e nos bancos centrais, onde é possível identificar as características básicas do modelo concebido pela fonte de cooperação com maior influência (Lavados *et al.* 1991, p. 272-284).

Ao final da década de 1980, a ordem internacional sofreu uma mudança fundamental: o fim da Guerra Fria e o início do progressivo desmoronamento dos regimes comunistas e socialistas da Europa Oriental. As profundas transformações políticas, econômicas e sociais do final desse "breve século", segundo a expressão de Eric Hobsbawn, impactaram a agenda da cooperação e do desenvolvimento. As prioridades, antes centradas no apoio aos países em desenvolvimento que eram estratégicos no mundo bipolar, foram alteradas.

3 O FIM DA GUERRA FRIA: CONSEQUÊNCIAS PARA A COOPERAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina, o impacto da queda do Muro de Berlim e do colapso da URSS foi sentido rapidamente, especialmente em Cuba, principal beneficiária da ajuda soviética e de seus aliados. Em poucos meses, o capitalismo e o comunismo deixaram de rivalizar pela supremacia econômica, política e ideológica. A região corria o risco de converter-se em irrelevante, diante da ausência do perigo comunista. Nem sequer com a invasão do Panamá, em 1989, George H.W. Bush suscitou reprovação internacional, o que anunciava um novo horizonte de preocupações da Casa Branca para a região que, daí em diante, concentrar-se-iam na luta contra o narcotráfico, no controle da migração latina e no estímulo do livre comércio e da democracia.

Com o final da Guerra Fria e a chegada de Bush à presidência (1989-1993), as prioridades da agenda de Washington para a região mudaram. Era preciso fomentar o livre comércio, por meio da Iniciativa para as Américas, e enfrentar as novas ameaças à segurança nacional representadas pelo narcotráfico. Foram oferecidas aos países andinos preferências comerciais, programas de ajuda para a erradicação dos cultivos ilícitos e fundos para conter a emigração ilegal. A questão de fundo era a forma pela qual os Estados Unidos exerciam, nesse novo contexto do final da

Guerra Fria e de preponderância política (não econômica), sua hegemonia nessa região. Washington deveria redescobrir a América Latina e desenvolver fortes vínculos e interesses econômicos e sociais. Nessa visão, o fim da Guerra Fria levaria a uma fase de maior cooperação presidida pela agenda comercial.

Em concordância com os postulados ideológicos da administração Bush, a estratégia para a América Latina não se baseou prioritariamente no oferecimento de ajuda, mas sim na promoção do comércio e dos investimentos privados. No caso do México, o início das negociações em 1990 para a criação de uma zona de livre comércio na América do Norte foi o primeiro sinal do perfil que se queria imprimir à política externa para a região. A Iniciativa para as Américas, apresentada oficialmente em 27 de junho de 1991, articulava-se em torno de três eixos: comércio, investimentos e dívida. No âmbito dos investimentos contemplou-se a criação de um fundo hemisférico; já no quesito dívida, tratava-se de substituir os planos Baker e Brady por medidas de redução do passivo e de renegociação dos prazos e condições (Moreira *et al.*, 2010, p. 320).

A ênfase na promoção do livre mercado e a aposta no comércio como instrumento para o fomento do crescimento econômico não significou, entretanto, a inexistência de espaço para a ajuda. Como ocorreu na administração Reagan, o governo Bush também utilizou a ajuda externa na América Latina como mecanismo para alcançar objetivos políticos e de segurança, dando continuidade a programas iniciados anteriormente como a Iniciativa para a Democracia, considerada esta um complemento e apoio "à transição para as economias de mercado e para o crescimento econômico sustentável de ampla base" (AID, 1991, p. 1; Sanahuja, 1999, p. 70).

Outro grande programa foi a Iniciativa Andina, de 1989. A luta contra o narcotráfico, uma das novas ameaças à segurança nacional, alcançou o nível de "alta prioridade", ainda que no governo Reagan a Drug Enforcement Administration (DEA) já tivesse participado da destruição de plantações e que a invasão do Panamá fosse justificada pela conexão do general Manuel Antonio Noriega com o Cartel de Medellín. Não coincidentemente, os Estados Unidos eram o principal mercado para as drogas, especialmente a cocaína. A preocupação era a Colômbia, onde os grupos de crime organizado controlavam cidades e mantinham vínculos financeiros com a guerrilha. Em resposta, os Estados Unidos transferiram a culpa e as soluções dos problemas para os países produtores, em vez de enfrentar a sua demanda doméstica (Skidmore e Smith, 1996).

A iniciativa combinava, em diferentes doses, alguns elementos de assistência econômica, preferências comerciais unilaterais e ajuda militar. Entre as medidas contempladas, destacavam-se as dirigidas ao reforço das capacidades militares e policiais, ao fortalecimento do poder judicial e à estabilização das balanças

de pagamentos. As previsões de recursos para a iniciativa foram estimadas em US$ 2,2 bilhões, concentrados na Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Com relação à década anterior, a Iniciativa Andina elevou os países centro-americanos ao patamar de principais receptores. Entre 1991 e 1994, a participação da América Central na ajuda estadunidense reduziu-se de 46% para 27%, enquanto que a participação dos andinos aumentou de 28% para 40%. É certo que as prioridades durante esse período situaram-se em cenários muito distantes: no Oriente Médio (Israel e Egito) e, em menor medida, nos países do Leste Europeu (Sanahuja, 1999, p. 72).

A administração Clinton (1993-2000) tentaria aplicar uma nova agenda para a região, baseada em dois pilares. O primeiro, a partir da Cúpula de Miami (1994), centrou-se na negociação de uma Área de Livre Comercio das Américas (Alca) para *integrar* ou *anexar*, segundo as diferentes interpretações, os 34 países do continente (com exceção de Cuba), sem espaço algum para a cooperação ao desenvolvimento. Entretanto, o fracasso para obter a autorização para negociar pela via rápida do Congresso (*fast track)* debilitou a ênfase no livre comércio. O segundo pilar foi a reorientação da OEA para o campo da promoção da democracia, do desenvolvimento regional, do combate aos cartéis de droga e do intervencionismo humanitário, o qual teve seu principal cenário no Haiti.

Ao lado das questões econômicas e comerciais, a agenda latino-americana da administração Clinton se concentrou em questões sociais vistas desde a perspectiva da política doméstica norte-americana. De fato, a emigração de milhões de latino-americanos para os Estados Unidos e a situação de sua fronteira com o México geraram grandes preocupações para a sociedade estadunidense, tanto pelos custos econômicos subjacentes, como pelas potenciais tensões sociais e políticas que essa situação poderia implicar – em especial, as transformações culturais e o impacto na identidade “branca e protestante” defendida por alguns segmentos da população. No período Clinton, consolidou-se o Plano Colômbia, idealizado em 1999, com os objetivos específicos de impedir o fluxo de narcóticos para os Estados Unidos, de oferecer uma saída ao conflito armado, de articular as diferentes iniciativas anti-drogas impulsionadas pelos governos anteriores e de promover o desenvolvimento econômico e social para diminuir os incentivos às plantações ilícitas. No ano 2000, o Congresso estadunidense aprovou uma dotação orçamentária de US$ 1,3 bilhão para o Plano Colômbia (Veillete, 2002).

No que se refere especificamente às mudanças que se introduziram na cooperação estadunidense na época Clinton, houve tentativas de reformas internas. Em 1994, foi constituída uma comissão para reformar os programas de ajuda externa e da USAID. O projeto fracassou com a vitória republicana nas eleições de meados de novembro de 1994. No ano seguinte, o Congresso reduziu a ajuda bilateral em 22%, e as contribuições multilaterais, em 48%. Apenas Israel e Egito se livraram

do corte. Em 1996, estes países representavam ainda 40% da ODA bilateral de Washington. Na América Latina, Panamá, Nicarágua e Haiti se beneficiaram de ajudas em decorrência de seus conflitos internos ou por razões humanitárias. Durante o mandato de Clinton, a maioria republicana na Câmara de Representantes e no Senado barrou qualquer tentativa de incrementar os orçamentos de ajuda. A cooperação estadunidense foi reduzida aos menores níveis em termos reais desde o final da Segunda Guerra Mundial. As restrições orçamentárias obrigaram a USAID a fechar escritórios em dezenas de países e a reduzir o número de profissionais a seu serviço. Ao terminar a década, em comparação com os anos 1980, os recursos federais dedicados à ODA foram reduzidos em 50%, e a razão ODA/PIB despencou a seu menor registro histórico: 0,11% (Sanahuja, 1999; Montero, 2004).

Em 1990, a ODA destinada aos países da América Latina e ao Caribe foi de 9% com relação à ODA mundial – deve-se lembrar que, em 1969, esta porcentagem era de 22,8%, e que ela havia caído para 14% em 1984 –, mantendo-se os Estados Unidos como o doador de maior relevância por volume de recursos, seguido pelo Japão, que concentrava a maioria de seus programas de ajuda no Peru, Brasil e no istmo centro-americano. A Espanha multiplicou por dez sua ODA para a América Latina em comparação com a década anterior. Com relação a outras regiões do mundo, a cooperação multilateral destacava-se na América Latina por sua importância quantitativa até alcançar um total de 25% de toda a ODA recebida. Entretanto, o contexto internacional não era favorável à ajuda para o desenvolvimento. Durante o governo Bush (1989-1992), a ODA se estabilizou em 0,28% do PIB estadunidense, longe do seu ponto mais alto, em 1949, quando atingiu 3,21%, ou em outros momentos, como nos anos da Guerra de Coreia (2,30%) ou da Alpro, quando alcançou 1,16 % (Bandow, 1992, p. 79).

Em 1992, a ODA representava 0,33% do PIB dos países do CAD/OCDE e, em 1997, alcançou o seu nível mais baixo, com 0,22%, fenômeno conhecido como “fadiga da ajuda”, consequência de diferentes fatores, entre os quais se destacam o fim da Guerra Fria, o agravamento da crise econômica japonesa (um dos principais doadores), a manutenção dos programas de ajuste estrutural, a ausência de novas justificativas para a cooperação, e o questionamento de sua eficácia por parte das opiniões públicas e dos setores acadêmicos vinculados às correntes da economia neoclássica. Contudo, alguns países conseguiram chamar atenção dos doadores, especialmente os do Leste Europeu, imersos em um processo de transição ao capitalismo; os Estados afetados por desastres naturais como os centro-americanos – que receberam grandes quantidades de ajuda quando o furacão Mitch assolou Honduras, Nicarágua, Guatemala e El Salvador em 1988; e também aqueles países que tentavam reconstruir suas infraestruturas e instituições após longos anos de conflitos e guerras, como no caso da Iugoslávia ou dos países da América Central.

4 O 11 DE SETEMBRO E A AGENDA DO MILÊNIO: IMPACTOS NA REGIÃO LATINO-AMERICANA

A agenda internacional de desenvolvimento que, ao iniciar o século XXI, esteve marcada pelas negociações de liberalização comercial da Rodada Doha, lançada em 1999, e pela Declaração do Milênio e a sua ênfase na erradicação da pobreza, foi radicalmente modificada como consequência dos atentados do 11 de Setembro. O presidente G.W. Bush (2000-2008) deparou-se com o desafio de responder ao maior ataque sofrido em território estadunidense em toda a sua história. Este afã influenciou a reorientação da agenda internacional, modificando o seu eixo da promoção do desenvolvimento para o combate ao terrorismo. De maneira geral, a cooperação dos Estados Unidos para a América Latina estancou-se ou concentrou-se na segurança e no apoio aos governos comprometidos com ela em suas múltiplas dimensões.

A falta de empatia do presidente Bush com os países da região foi quase geral e se acentuou com as decisões unilaterais adotadas posteriormente ao 11 de Setembro. O México, por seus vínculos com os Estados Unidos e por sua participação no Nafta, e a Colômbia, como aposta estratégica na América do Sul, foram os dois pontos de apoio da administração Bush em sua política regional. Os países bolivarianos foram situados no *eixo do mal*, enquanto que o Brasil, responsável em parte pelo fracasso das negociações da Alca, foi contemplado como um país incômodo. Diante do obstrucionismo de alguns países latino-americanos às iniciativas comerciais de Bush, os Estados Unidos iniciaram uma estratégia de círculos concêntricos que desembocou na ampliação dos acordos comerciais com a América Central (Cafta + República Dominicana), na abertura de negociações bilaterais com o Panamá, Colômbia e Peru e, finalmente, na assinatura de um tratado de livre comércio com o Chile, em negociação desde 1994. Esta estratégia se completou com a aprovação, em 2002, do Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA), que substituía o Andean Trade Preference Act (ATPA), de 1991. Seu objetivo foi a abertura do mercado estadunidense para os produtos dos países andinos que lutassem contra o narcotráfico (Moreira *et al.*, 2010).

A principal inovação na política de ajuda externa dos Estados Unidos, durante o período Bush, foi o lançamento da Conta para o Desafio do Milênio (Millennium Challenge Account – MCA). Apresentada em 2002, em Monterrey (México), durante a Cúpula da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o financiamento dos ODMs, foi considerada por Bush como o programa de ajuda mais importante desde o Plano Marshall. Apesar de contar com um importante desembolso por parte dos Estados Unidos (US$ 5 bilhões para o período 2004-2006), seu anúncio foi interpretado como uma tentativa da administração republicana de liberar-se de qualquer compromisso multilateral e de rebater as críticas sobre a diminuição da ODA estadunidense na década de 1990.

Junto ao argumento da segurança, a MCA tentou aumentar os níveis de eficácia da ajuda dos Estados Unidos, apostando na seletividade. Isso implicava reduzir o número de países com os quais se cooperava, e introduzir uma série de critérios que correspondiam a uma determinada filosofia de desenvolvimento: a ajuda deveria se concentrar nos países que assumiram um compromisso claro com o crescimento econômico, com as políticas de mercado e com a liberdade democrática em termos de boa governança. Até o ano de 2006, os países latino-americanos contemplados na MCA foram El Salvador, Bolívia, Honduras e Nicarágua, o que não significava que para todos estes se concretizariam os planos de desembolso dos recursos (Montero, 2003).

O Congresso controlado pelos republicanos, que em um primeiro momento se mostrou favorável a aumentar o orçamento da MCA, cortou as aspirações do presidente Bush. Para o total da ODA estadunidense aprovaram-se US$ 17,5 bilhões em 2004 (frente aos US$ 18,9 bilhões solicitados) e US$ 19,4 bilhões de dólares em 2005 (frente aos US$ 21,32 bilhões demandados); ou seja, 7% e 9 % a menos, respectivamente. Os recursos para a MCA também foram cortados do US$ 1,3 bilhão solicitado para US$ 1 bilhão de dólares em 2004; e de US$ 2,5 bilhões para US$ 1,2 bilhão em 2005 – 50% a menos. Em 2006, ocorreu outra redução: dos US$ 3 bilhões solicitados somente foram concedidos US$ 1,77 bilhão. Para os países mais pobres que não alcançassem os critérios da MCA, a ajuda seria canalizada pela USAID, que entre 2004 e 2005 viu seu orçamento ser reduzido em 22%. Outro programa fortemente impulsionado pela administração Bush foi a Iniciativa HIV/AIDS, cujos principais executores foram fundações filantrópicas, igrejas e ONGs estadunidenses. Para este programa, o Congresso não só manteve as quantidades solicitadas pelo Poder Executivo em 2005, de US$ 2,8 bilhões, como aumentou o orçamento solicitado para o ano 2004, de US$ 2,2 bilhões, em 10% (Montero, 2006; 2004).

Em 2003, como resultado da preocupação dos Estados Unidos e dos outros doadores com a luta contra o terrorismo islâmico, registrou-se na região um dos índices mais baixos em porcentagem total da ODA, caindo em até 9% os fluxos mundiais. Somente a ajuda que o Iraque e o Afeganistão receberam em 2003, no valor de US$ 3,5 bilhões, representou 64% da ODA destinada à América Latina (Negron, 2006).

A exceção, na América Latina, era representada pela região andina. Com a implementação em 2001 do Plano para a Paz, a Prosperidade e o Fortalecimento do Estado, conhecido também como Plano Colômbia, e de sua transformação na Iniciativa Regional Andina (IRA), os Estados Unidos destinaram fundos adicionais para o Equador e Bolívia – incluindo também Panamá, Peru, Venezuela e Brasil, que haviam manifestado suas queixas pelos efeitos dos deslocamentos e

da contaminação fluvial pela erradicação de cultivos. O Senado aprovou, em 20 de dezembro de 2001, a liberação de fundos solicitada pelo presidente Bush para a IRA, em um total de US$ 625 milhões, ou seja, US$ 106 milhões a menos do que desejava a Casa Branca. A combinação da luta contra as drogas nos países andinos, do combate ao terrorismo e à narcoguerrilha na Colômbia, e do controle da emigração ilegal na América Central explicava porque, no início do século XXI, o panorama dos principais receptores da ODA na região começava a se transformar.

Os novos focos da orientação da ajuda dos Estados Unidos já estavam claramente delimitados no início do segundo mandato de Bush. Segundo o Congresso Nacional, para o ano fiscal de 2005, a assistência estadunidense para a região diretamente vinculada ao desenvolvimento foi estimada em US$ 1,8 bilhão, dos quais a maior parte foi alocada para a região Andina (US$ 947 milhões, 53% do total). Para o México e para a América Central, destinaram-se US$ 311 milhões (17%), enquanto que os países do Caribe receberam US$ 370 milhões (21%) em resposta aos desastres naturais. O Brasil e os países do Cone Sul receberam uma quantidade estimada em US$ 52 milhões (3% do total). Para os programas regionais e para outras iniciativas (planos de combate ao HIV, programas de saúde infantil etc.) foram destinados US$ 110 milhões (6%). Para o ano fiscal de 2006, o peso da ajuda dos Estados Unidos para a América Latina se reduziu em seu orçamento total de assistência exterior (de 9% em 2005 para 5,8%) com a expectativa de que nos dois seguintes exercícios fiscais se incrementassem para 6,1% (2007) e para 7,2% (2008), o que requereria a aprovação no Congresso das novas iniciativas antinarcóticos no México e na América Central (CRS, 2006; 2007).

Se forem observados os principais países latino-americanos beneficiados pela ODA internacional em função de seu volume, entre os anos 2000 e 2002, constatou-se que 85% da ODA para a região se concentrou em onze países, sendo Bolívia, Nicarágua, Peru e Brasil os principais destinos, absorvendo juntos 57% da ajuda. Os dados de 2003 colocavam a Bolívia no primeiro lugar da ODA recebida, com US$ 828 milhões. Entretanto, nem tudo se traduziu em fluxos financeiros efetivos. Quase 40% da ajuda se destinou a ações relacionadas com a dívida externa, em forma de reduções ou refinanciamento. A Colômbia situava-se em segundo lugar, com US$ 768 milhões, confirmando a tendência de aumento no contexto do Plano Colômbia, o que colocaria o país por vários anos como o primeiro receptor regional da ODA dos Estados Unidos. A Nicarágua ocupava o terceiro lugar, com US$ 715 milhões (Olivié, 2004).

Por sub-regiões, os países andinos foram os mais beneficiados pelos fluxos da ODA, com quase US$ 2 bilhões, concentrados na Bolívia, Colômbia e Peru, com uma redução no caso da Venezuela e do Equador, confirmando uma tendência que se aprofundou a partir do ano 2000. Os países do istmo centro-americano

tiveram a ODA diminuída a partir de 2001, quando já tinham passado os efeitos do furacão Mitch, que iniciaram uma avalanche humanitária e vários programas de reconstrução. Finalmente, os países do Cone Sul concentraram apenas US$ 500 milhões, aproximadamente.

Os principais ofertantes de ODA para a região, em 2003, foram doadores bilaterais, destacando-se pelo volume os Estados Unidos, com um incremento de 47% com relação ao ano de 2002. Esse substancial crescimento da ajuda estadunidense explicava que, no biênio 2001-2002, a região em seu conjunto alcançara 14% da ODA mundial, tendência esta que não se manteve nos anos seguintes. O Japão reduziu sua ODA em 25% em relação ao ano anterior, com US$ 440 milhões concentrados em grande parte no Peru e no Brasil, países onde existem importantes colônias de descendentes nipônicos. A Espanha ocupava o terceiro lugar do *ranking* de doadores, com US$ 416 milhões, o que representava 45% do total de sua ODA mundial, a maior porcentagem em comparação com os outros doadores (Alemanha, França, Países Baixos e Canadá), os quais destinavam 10% de toda sua ajuda para a América Latina.

Nos anos seguintes, os recursos demandados pelas guerras do Afeganistão e do Iraque, e a percepção de que a região era segura são fatores que ajudam a compreender o porquê, durante o segundo mandato de Bush, e novamente com exceção da Colômbia, de a ajuda externa estadunidense ter diminuído na América Latina a partir de 2006. Essa tendência se manteve, nos anos seguintes, para quase todos os doadores, com exceção da Espanha, até 2008. Principalmente o Japão, mas também o Reino Unido e a Alemanha, reduziram sua ODA. Outros doadores revisaram suas estratégias como consequência da necessidade de concentrar seus programas de ajuda na África Subsaariana. A partir do ano 2008, a Espanha iniciou uma forte desaceleração em sua ODA para os países latino-americanos. A expansão da crise econômica e a reorientação da ajuda visando a África explicam a queda na cooperação no ano de 2009 se comparado com o ano de 2008 (US$ 1,5 bilhão frente a US$ 1,9 bilhão), o que se aprofundou em 2010 (US$ 1,3 bilhão). Na direção contrária, moveram-se outros doadores que, por diferentes motivos, entre eles o aumento da ajuda humanitária como consequência do terremoto do Haiti, no caso do Canadá, ou a aposta nos programas do meio ambiente, no caso da Alemanha e da Noruega, incrementaram substancialmente sua ODA para a região (CAD/OCDE, 2013).

Tomando como referência o ano de 2008, a taxa de dependência da ODA com relação ao PIB dos países latino-americanos, na maioria dos casos e dos receptores mais importantes por volume, reduziu-se entre 50% e 75% com relação ao ano de 1990, momento em que a ODA era um elemento essencial de financiamento nos países como Guiana, Bolívia, Nicarágua, Honduras, Belize, Suriname ou Dominica.

Ao finalizar a primeira década do século XXI, o panorama dos fluxos bilaterais da ODA para a região, segundo os doadores, mostrava um grande peso dos Estados Unidos (31% de toda a ODA bilateral) seguido, com uma distância considerável, pela Espanha (18%), Alemanha (11%) e Japão (7%). Com relação à década anterior (1990-1999), alguns doadores haviam reduzido significativamente sua presença na América Latina. A Itália diminuiu a sua cooperação em quase 80%. O Japão, a Holanda e o Reino Unido foram outros exemplos evidentes, com reduções em torno de 50%, seguidos pela Alemanha (-10%) e França (-8%). Na direção contrária, houve aumentos consideráveis como o da Espanha, que quase duplicou sua ODA para América Latina, Estados Unidos, que aumentaram em 25%, Canadá, Suécia, Noruega e Dinamarca. Os pequenos doadores também incrementaram sua assistência – como é o caso da Coreia do Sul e de Portugal, que a quadriplicaram, e Luxemburgo, que a duplicou (CAD/OCDE, 2012).

Do lado dos receptores, os dados do CAD/OCDE entre os anos 2000 e 2010 mostram uma concentração da ODA nos países centro-americanos mais pobres (Nicarágua, Honduras, Guatemala e El Salvador, com 30% do total da ajuda para a região), nos países andinos em termos de luta contra o narcotráfico (Bolívia, Peru e Equador, em torno de 19%), nos casos particulares da Colômbia (9,2%, especificamente em segurança), no Haiti (9%) e, como caso particular, no Brasil (4%) como país central na provisão de bens públicos regionais e globais, cujo destaque recai sobre a estabilidade da região e sobre a preservação do meio ambiente. Por áreas de concentração, a ajuda destinada aos setores sociais nessa primeira década do século XXI duplicou com relação ao decênio anterior, passando de 25% para 50%, enquanto que o resto dos setores (como a dívida, a ajuda humanitária, o apoio econômico, a produção e outros) oscilou entre 2% e 14% para cada um deles. Se for considerado o período mais recente, do quatriênio 2007-2010, chamam atenção duas situações particulares nos principais receptores: em primeiro lugar, o espetacular crescimento da ajuda para o Haiti, que se multiplicou por três entre 2009 e 2010, como consequência do terremoto e da avalanche de assistência humanitária; em segundo lugar, o incremento das quantidades da ODA dirigidas aos países de renda média alta entre 2009 e 2010. O Brasil, o México, o Panamá e o Chile duplicaram a ODA recebida, por diferentes motivos, vinculados à importância que lhes é atribuída por alguns doadores (CAD/OCDE, 2013).

Nos Estados Unidos, a chegada de Barack Obama ao poder, em 2009, coincide com uma ligeira retomada da ODA norte-americana e com um importante crescimento da ajuda destinada à América Latina. Como candidato à presidência, Obama prometeu multiplicar por dois a ajuda global dos Estados Unidos, até alcançar em 2012 os US$ 50 bilhões. A crise econômica e os enormes gastos militares e de inteligência no Iraque, Afeganistão e Paquistão geraram dúvidas sobre a viabilidade desse objetivo, ainda que em 2010 a ajuda tenha aumentado 10%

(ALOP/REALITY OF AID, 2011, p. 27). Ao finalizar 2011, e apesar das resistências dos legisladores republicanos, foi possível chegar a um acordo para financiar um pacote de ajuda externa e diplomática de US$ 53,3 bilhões para 2012 – apenas US$ 2,4 bilhões menos do que solicitado pela administração Obama em fevereiro de 2011 (Lobe, 2011).

A partir da posse de Obama, a política externa estadunidense deu sinais de aproximar-se de um tipo de "poder inteligente" a partir do qual era possível vislumbrar um interesse renovado na agenda latino-americana, em sintonia com a atualização dos interesses norte-americanos, que iria além da luta contra o terrorismo, e a renovação de seus métodos no combate ao narcotráfico (Moreira *et al.*, 2010). Uma vez eleito, a figura de Obama despertou enormes expectativas de mudança qualitativa nas relações da região com os Estados Unidos, como foi possível comprovar em abril de 2009, na Cúpula das Américas (Porto Espanha), quando manifestou seu desejo de iniciar uma fase nas relações com a América Latina, baseada na "colaboração do século XXI, livre das posturas do passado". A visita da Secretária de Estado, Hillary Clinton, a dezessete países da região nos primeiros dezoito meses no cargo parecia ratificar essa diretriz de mudança nas relações interamericanas (Arnson, 2011, p. 25-27).

Na área específica da ajuda para a América Latina, pode-se observar uma mudança no discurso político e, em menor medida, na prática. O México continuou escalando posições nas prioridades da ajuda estadunidense e assistiu-se a uma reorientação com relação à administração Bush, que priorizava a ajuda ao governo mexicano para combater o narcotráfico com armas e capacitação. A administração Obama apostou em outorgar menos importância à transferência de armas e equipamentos militares, concentrando-se nas áreas de fortalecimento do poder judicial, da procuradoria e da polícia (Selee, Wilson e Putnam, 2010).

Em nível global, em 2010, as contribuições bilaterais dos Estados Unidos aumentaram pouco mais de 10% em comparação ao último ano da presidência Bush (2008), ou seja, de US$ 23,4 bilhões para US$ 26,5 bilhões. A explicação para esses dados se relaciona com o foco nos programas de saúde da administração Obama e no apoio aos chamados "Estados frágeis". No que tange à América Latina, no mesmo ano, a mudança positiva representou um aumento próximo a 35% com relação à ODA recebida em 2008, de US$ 1,8 bilhão a US$ 2,7. Esse salto é explicado em boa parte pelas dotações de ajuda humanitária e de emergência ao Haiti, assim como pelo recrudescimento do desafio que o narcotráfico apresentava ao México e aos Estados centro-americanos, o que motivou o crescimento dos programas de assistência.

Com relação aos setores de concentração da ODA estadunidense no primeiro mandato de Obama, tomando como referência o ano de 2010, verifica-se a orientação prioritária aos programas sociais (51,2% do total da ajuda para a América Latina),

especialmente ao fortalecimento institucional e da sociedade civil e à saúde sexual reprodutiva (32,3 % e 6,8%, respectivamente). A ajuda humanitária constituiu a segunda prioridade (28,8% em consequência da situação no Haiti). A alguma distância, encontra-se o apoio aos setores produtivos (6,9%), econômicos (4,4%) e a ajuda multissetorial (gênero, meio ambiente, cultura etc.), com 6,7%. (CAD/OCDE, 2012).

Nesse contexto, o Banco Mundial foi pioneiro em apresentar alguns argumentos sobre os motivos pelos quais organismos multilaterais financeiros e outros doadores deviam continuar cooperando nos países de renda média (PRMs) (Fallon *et al.*, 2001). Nos anos seguintes, tanto os doadores como os próprios PRMs, preocupados com a redução dos fluxos de ODA, iniciaram um processo de crítica à utilização da categoria da renda *per capita* como indicador principal para a alocação dos recursos.[2] Os questionamentos se dirigiam à extrapolação de um critério financeiro para ser aplicado ao desenvolvimento social e à cooperação internacional. Diante de sua insuficiência, alguns organismos passaram a defender a reformulação desse critério, sugerindo que fossem acrescentados outros indicadores econômicos e sociais que refletissem as particularidades de cada país e, dentro dos mesmos, de cada região.

A Cepal reivindicou a necessidade de que os indicadores considerassem os desafios estruturais e as áreas vulneráveis que o critério da renda *per capita* não captava suficientemente. Para o caso da América Latina, deviam também estar refletidas as *lacunas* de financiamento, de desigualdade e proteção social, de tecnologia, de produtividade, de investimento e de capital humano (Cepal, 2011, p. 4).

Outro alvo das críticas se dirigiu à limitada capacidade da agenda dos ODMs para refletir as peculiaridades dos PRMs, especialmente os da América Latina que possuem estratégias próprias de desenvolvimento diferentes da dos países de renda baixa. Assim, ainda que fosse louvável o fato dos países mais pobres receberem maiores recursos de cooperação, não se deveria descuidar do apoio aos PRMs que tivessem superado níveis mínimos de pobreza. A redução ou o corte dos fundos poderia gerar um retrocesso às condições anteriores, com regressões nos avanços de desenvolvimento ainda não consolidados. Se isso se tornasse realidade, estariam "penalizando o progresso daqueles países que conseguiram um maior progresso relativo e exibindo, ao mesmo tempo, uma conduta contrária ao estímulo que deveriam proporcionar aos seus esforços na busca do crescimento e do desenvolvimento sustentável" (Freddolino, 2007, p. 96-97).

2. Nenhum dos países da região, com exceção do Haiti, encontra-se neste momento no grupo dos países menos desenvolvidos (*least developed countries*) ou dos países de renda baixa – um grupo de cinquenta países e territórios, majoritariamente africanos e asiáticos, caracterizados por apresentar os piores índices de desenvolvimento socioeconômico e renda *per capita* inferior a 1.005 dólares por ano.

As principais análises que configuraram o que se pode denominar *doutrina dos países de renda média* ressaltam três dimensões analíticas: *i*) a importância que possuem esses países no sistema internacional junto à persistência de falências de desenvolvimento; *ii*) as justificativas de continuar fornecendo-lhes apoio mediante a cooperação; e *iii*) o tipo de ajuda que requerem considerando os conteúdos prioritários e os instrumentos mais adequados e específicos que os PRMs demandam e necessitam.

Com relação ao primeiro aspecto, destaca-se que nos PRMs residem 70% da população mundial. Esses países representavam, antes da crise que afeta principalmente países desenvolvidos, 36% do PIB mundial em paridade de poder aquisitivo (PPA). Dados de 2003 apontam que os PRMs foram responsáveis por 21% do comércio mundial de bens e serviços, por 24% do investimento estrangeiro direto (IED) recebido e por 57,8% das remessas mundiais de emigrantes, o que os converte em dinâmicos mercados (Alonso, 2007). No entanto, as fragilidades institucionais, as debilidades econômicas e a incidência da pobreza são realidades habituais nesses países. Somada à extensão e à profundidade da pobreza, outros fatores são apontados como limitadores do desenvolvimento dos PRMs, tais como a volatilidade de seu crescimento ou a estrutura de suas exportações que continua baseada, em boa medida, em *commodities*. A frágil consistência dos avanços em desenvolvimento é perceptível em situações de crise econômica, o que implica altos custos sociais.

Com relação à segunda dimensão analítica, que trata dos motivos que justificam a manutenção da cooperação internacional, estes países insistem na necessidade de receber assistência com o objetivo de consolidar seus avanços na luta contra a pobreza. Não são menos importantes os argumentos centrados no papel de alguns PRMs como indutores do crescimento regional, e os eventuais impactos que uma crise neles poderia produzir na desestabilização de seus vizinhos. Não somente nas regiões em que estão localizados, mas também mundialmente, uma vez que os PRMs atuam em âmbito internacional, da mesma forma que o faz a classe média nas sociedades avançadas: outorgando estabilidade e dinamismo (Klisberg, 2008). Por último, ressalta-se a necessidade de recompensar os êxitos dos PRMs nos avanços em seus resultados de desenvolvimento. Uma interrupção abrupta e unilateral da ODA poderia ser interpretada como um incentivo perverso para seu desenvolvimento. Também colocaria um dilema para o sistema internacional de cooperação que deveria ser incentivo compatível aos avanços de desenvolvimento dos parceiros, premiando as conquistas sociais em vez de penalizá-las com a retirada da ajuda. Por fim, corresponderia à ajuda externa um papel catalisador de processos de transformação social e econômica e de acompanhamento de um processo ordenado de graduação desses países (Alonso, 2010, p. 107-110; Glennie, 2011).

Invertendo o foco analítico, ou seja, da ênfase nas carências e deficiências estruturais presentes nos países latino-americanos de renda média a uma perspectiva que privilegie as externalidades positivas geradas pela manutenção do apoio da cooperação internacional, a Cepal identifica uma série de áreas fulcrais, características dos denominados bens públicos globais nos quais a região contribui: a estabilidade econômica e financeira global, a proteção do meio ambiente, o comércio internacional, a prevenção de ameaças à saúde global e o controle de delitos transfronteiriços, em matéria de drogas e lavagem de dinheiro (Cepal, 2011, p. 12-13).

O terceiro foco analítico das preocupações sobre a perda de peso dos PRMs em sua vertente de países receptores de ODA concentrou-se nos conteúdos da ajuda externa e nos mecanismos mais efetivos para enfrentar seus problemas específicos de desenvolvimento. Parte-se de uma constatação evidente: apesar do volume que pudesse ter, sobretudo nos países de renda média baixa, a ODA representava apenas um entre outros componentes para impulsionar o desenvolvimento dos PRMs. Nesse sentido, a atração do IED, o fomento das exportações, as divisas geradas pelo turismo ou a extraordinária relevância das remessas enviadas pela diáspora de emigrantes latino-americanos desempenham um papel mais relevante que a ODA no desenvolvimento regional. Esta assume maior protagonismo em países mais pobres ou nos quais a ajuda representa uma contribuição crítica para os orçamentos nacionais de alguns setores sociais básicos (saúde e educação).

Outros fluxos econômicos e comerciais, e outras medidas de cooperação para o desenvolvimento não contabilizados como ODA são os que verdadeiramente interessam, de maneira geral, a esse grupo de PRMs na América Latina. Trata-se de elementos como o acesso a créditos concessionais, a promoção de acordos de investimento, a melhora do acesso a mercados e a superação de barreiras, a transferência científica e tecnológica, o fortalecimento das capacidades de negociação etc. Em suma, a ajuda ao desenvolvimento perdeu relevância como fonte de financiamento para a região em comparação aos fluxos públicos e privados, às remessas e à gestão da dívida (Sanahuja, 2011b, p. 7).

Não obstante, existem vulnerabilidades compartilhadas nos PRMs latino-americanos nas quais a cooperação internacional poderia se concentrar. Em primeiro lugar, na consolidação dos resultados na redução da pobreza e para tornar irreversível seu progresso com um duplo objetivo: por um lado, evitar regressões; e por outro, contribuir para o crescimento econômico, a geração de emprego e a promoção de coesão social. Conseguir essas metas implica oferecer uma classe de cooperação que fortaleça capacidades técnicas e institucionais e fomente a formulação de políticas públicas relacionadas com o cumprimento dos ODMs onde estes estão longe de serem alcançados. Essas políticas poderiam apoiar os processos de descentralização, a luta contra a corrupção e a melhora dos sistemas

de proteção social. Dessa forma, o papel dos doadores nos PRMs consistiria em induzir reformas e acompanhar os governos, a sociedade civil e o setor privado, com a finalidade de facilitar alianças que favoreçam a redistribuição e as políticas específicas para enfrentar a pobreza.

Em segundo lugar, em melhorar as instituições existentes, garantindo sua qualidade e legitimidade, aumentando sua credibilidade entre os cidadãos, ao mesmo tempo em que as capacidades dos governos seriam fortalecidas para conduzir os processos de desenvolvimento, integrando outros agentes sociais e econômicos nessas tarefas. Para tanto, o apoio aos processos de diálogo social se converte em elemento fundamental, ao serem a sociedade civil local e os governos nacionais os principais responsáveis e interlocutores para alcançar pactos, por exemplo, no campo fiscal.

Em terceiro lugar, multiplicar a capacidade dos PRMs para que contribuam ao desenvolvimento nas regiões e sub-regiões das quais fazem parte, dinamizando seu entorno e exercendo papel de centros propulsores do dinamismo econômico e social. Justifica esse tipo de ação da cooperação o peso de alguns desses países em seu entorno regional, o que possibilita que seus resultados de desenvolvimento tenham efeito indutor de progresso em terceiros países.

Em quarto lugar, incrementar a competitividade e a mudança produtiva nos PRMs, propiciando processos de acumulação de capacidades tecnológicas que acelerem sua inserção comercial e dotem suas economias de maior vigor e dinamismo. Em alguns países, é possível que sejam necessários investimentos em infraestrutura física e social para melhorar as competências educativas, científicas e de inovação. Este tipo de ações de cooperação rende benefícios em duplo sentido: aumenta o emprego nos PRMs e reduz a perda de capacidades humanas, ao evitar a fuga de cérebros como consequência das dinâmicas migratórias. Contudo, quando analisam-se os setores aos quais se orientou a cooperação internacional na América Latina na última década, perceberam-se uma concentração nos serviços sociais e um relativo abandono dos recursos destinados à infraestrutura econômica ou à melhoria de setores com maior impacto multiplicador. Por exemplo, um incremento na ajuda dirigida ao fomento da capacidade comercial, na ampla gama de aspectos englobados na *aid for trade*, teria repercussões diretas nos curto e médio prazos. Em 2007, a região só captou 8% do total da ajuda ao comércio destinada aos países em desenvolvimento (Cepal, 2010, p. 41-43).

Em quinto lugar, a CID poderia se concentrar em cooperar para superar os condicionantes do sistema internacional em termos comerciais e financeiros, assim como as regulamentações que prejudicam os PRMs latino-americanos, com o objetivo de que possam aproveitar suas oportunidades e acelerem sua inserção econômica. Caberia ressaltar a necessária coerência de políticas dos doadores na América Latina, de

forma que o impacto da ajuda não fosse comprometido por outras políticas nocivas ao desenvolvimento da região, como, por exemplo, os subsídios agrícolas.

Por último, incentivar o intercâmbio de experiências entre os PRMs. Considerando esse grupo de países como "laboratórios de transformação" ou "incubadoras de inovações políticas e sociais", deve-se apostar em difundir os êxitos de suas políticas públicas, as soluções de desenvolvimento que possuem e as lições aprendidas em seu processo de inserção econômica internacional por meio da CSS e das modalidades de cooperação triangular que permitem a adaptação dessas inovações e conhecimentos a outros países em desenvolvimento (Alonso, 2006).

5 CONCLUSÕES

Ao longo deste capítulo, foram estabelecidas algumas coordenadas sobre as características, as peculiaridades e o contexto histórico da participação dos países da América Latina na cooperação para o desenvolvimento. Enfatizou-se na análise que, de maneira central, a região foi receptora de fundos e ações de cooperação, pelo menos até o início da década de 1990, provenientes do principal ator internacional na região: os Estados Unidos. O fim da Guerra Fria abriu a porta para a esperança em uma relação com a "superpotência solitária", utilizando a expressão de Huntington, não mais pautada por desconfiança, incompreensão e estereótipo, dando lugar a uma aliança estratégica em prol do desenvolvimento com base na promoção comercial, na democracia e na promoção dos direitos humanos. No entanto, o mundo já não era o mesmo e a diversificação das relações exteriores dos países latino-americanos abriu novas opções na busca de caminhos do desenvolvimento. Apesar dos experimentos *neoliberais* na década de 1990, que implicaram elevadíssimos custos sociais, e dos titubeantes passos na consolidação democrática, a região contou com o apoio de novos sócios externos: União Europeia, Espanha e Japão, principalmente.

Não obstante, a cooperação não conseguiu demonstrar seu potencial transformador ao equivocar-se na identificação da cadeia de causas e efeitos que explicavam os problemas regionais de desenvolvimento. A concentração por parte dos doadores no combate às consequências – a pobreza –, em vez de centrar-se na erradicação das causas – a desigualdade –, limitou o impacto da ajuda externa que, no decorrer dos anos, foi minguando, fragmentando-se e concentrando-se nos países menos avançados, relegando os PRMs a um segundo plano, embora representem a maioria dos países que compõem a região. Já no século XXI, a combinação da agenda das ODMs, que produziu efeito de deslocamento da ajuda para a África, com a agenda de luta contra o terrorismo, com sua versão latino-americana no combate ao narcotráfico, teve como consequências a diminuição dos fluxos de ODA recebidos na região e sua concentração nos países estratégicos com relação à segurança – Colômbia e os países andinos em um primeiro momento e, posteriormente, México e os centro-americanos.

A utilização predominante do indicador de renda *per capita* estreitou a perspectiva dos doadores, ao limitar à renda por indivíduo o critério para apoiar os países latino-americanos em sua luta contra a pobreza. Com o passar dos anos, formularam-se outros argumentos para continuar cooperando na região, vinculados ao papel dos PRMs na provisão de bens públicos globais, na garantia da estabilidade regional e mundial, na existência de grandes bolsões de pobreza e, em especial, na necessidade de consolidar seus avanços no desenvolvimento.

A América Latina é hoje uma região que busca outro tipo de cooperação, pois está sendo bem-sucedida na luta contra a pobreza e no crescimento econômico. Contudo, continua sofrendo problemas como a desigualdade, a insegurança e a falta de equidade no acesso à renda e em outras áreas como o acesso à justiça, à educação, à propriedade de terra e ao emprego – especialmente para grupos étnicos, jovens e mulheres. Se por um lado avança no caminho do desenvolvimento, por outro necessita consolidar suas realizações, apresentando ainda *deficit* estruturais e carências institucionais para os quais continua requerendo cooperação, ainda que em outras formas e com outros instrumentos.

REFERÊNCIAS

AID – AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **The democratie initiative** (Document PD-ABG-944). Washington, 1991.

ALONSO, J. A. **Cooperación con los países de renta media**. Madrid: Editorial Complutense, 2007.

______. La ayuda internacional. *In*: ______. **Financiación del desarrollo**: viejos recursos y nuevas propuestas. Madrid: Siglo XXI; Fundación Carolina, 2009. p. 147-196.

______. América Latina y los países de renta media: la justificación de la ayuda. *In*: TEZANOS, S. (Dir.). **América Latina y el Caribe**: mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI. Pamplona: Civitas, 2010. p. 103-128.

ALONSO, J. A. *et al.* **Cooperación con países de renta media**: justificación y ámbitos de trabajo. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales; Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2006.

ALOP – ASOCIACION LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCION AL DESARROLLO A.C.; REALITY OF AID – AN INDEPEDENT OF POVERTY REDUCTION AND DEVELOPMENT ASSISTANCE. **Mito y realidad de la ayuda externa**: América Latina al 2010. México: ALOP, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/obBubF>.

ARNSON, C. La administración Obama y América Latina: la reconfiguración angustiada. **Pensamiento iberoamericano**, Madrid, n. 8, 2011.

BANDOW, D. Economic and military aid. *In*: SCHRAEDER, P. J. **Intervention into the 1990s**: U.S. foreign policy in the third world. London: Lynne Rienner Publishers, 1992.

BITAR, S.; MONETA, J. C. **Política económica de Estados Unidos en América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1984.

CAD/OCDE – COMITÊ DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO. **Development aid at a glance**: statistics by developing countries and by region America, 2012. Paris: OECD, 2013.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. **El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media**: nuevos desafíos. Santiago de Chile: Cepal, 10/11 ago. 2011.

______. **El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio**: desafíos para lograrlos con equidad. Santiago de Chile: Cepal, 2010.

CRS – CONGRESS RESEARCH SERVICE. **U.S. foreign assistance to Latin America and the Caribbean**. Washington: Foreign Affairs, Defense and Trade Division, 3 Jan. 2006.

______. **Foreign assistance to Latin America and the Caribbean**. Washington: Foreign Affairs, Defense and Trade Division, 28 Dec. 2007.

FALLON, P. *et al*. **Middle income countries**: development challenges and growing global role. Washington: The World Bank, Aug. 2001. (Working Paper, n. 2.657).

FREDDOLINO, M. T. Países de renta media (PRM): una visión desde la cooperación al desarrollo. *In*: AECI – AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. **Desde la cooperación hacia el desarrollo**. Buenos Aires: Aeci, 2007.

GLENNIE, J. **The role of aid to middle-income countries**: a contribution to evolving EU development policy. London: ODI, June. 2011. (Working Paper, n. 331).

GRANELL, F. **Los cincuenta años del BID y la economía latino-americana**: nombres propios. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

HERRERA, F. **El desarrollo en América Latina y su financiación**. Buenos Aires: Aguilar, 1967.

KLISBERG, B. La clase media es la clave. **El País**, Madrid, 24 oct. 2008.

KRYZANEK, M. **Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1987.

LANDAU, G. O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento. **Revista de economia & relações internacionais**, São Paulo, v. 12, p. 103-116, jan. 2008.

LAVADOS, I. *et al*. La cooperación internacional en América Latina. *In*: BID-SECAB-CINDA. **La cooperación internacional y el desarrollo científico y tecnológico**: balance y perspectivas. Santiago de Chile: Alfabeta, 1991. p. 269-284.

LEVINSON, J.; ONÍS, J. **La alianza extraviada**: un informe crítico sobre la alianza para el progreso. México: Fondo de Cultura Económica, 1972.

LOBE, J. Estados Unidos: ayuda exterior con heridas menores. **Inter press service**, Washington, 20 nov. 2011. Disponível em: <http://www.ipsnews.net>.

MENDE, T. **Ayuda o recolonización?** México: Siglo XXI, 1974.

MONTERO, I. Sombras y luces del millenium challenge account. **Análisis de relaciones internacionales**, Madrid, n. 120, 14 oct. 2003.

______. Bush o Kerry, sin novedad en el frente: el dilema de la cooperación al desarrollo Norte-Americana. **Análisis de relaciones internacionales**, Madrid, n. 167, 2 nov. 2004.

______. La Cuenta para el desafío del milenio: de la teoría a la práctica. **Real Instituto Elcano, ARI Análisis de Relaciones Internacionales**, Madrid, n. 26, 28 feb. 2006.

MOREIRA, L. F. *et al*. **As relações internacionais da América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

NEGRÓN, F. Tendencias de la Ayuda Oficial para el desarrollo en América Latina. *In*: **Mito y realidad de la ayuda externa**: América Latina al 2006. San Sebastián: ALOP; Desco; Oxfam, 2006. p. 13-22.

OLIVIÉ, I. **La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina**: algunas sugerencias para la cooperación Española. Madrid: Real Instituto Elcano, 2004. (Documento de Trabajo, n. 41).

PARKINSON, F. **Latin America**: the cold war, and the world powers 1945-1973. Beverly Hills: Sage Publications, 1974.

PRYOR, F. Socialism via foreign aid: the PRG´s economic policies with the Soviet bloc. *In*: PAYNE, J. (Ed.). **A revolution aborted**: the lessons of grenada. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1990. p. 153-180.

ROCKEFELLER, N. **The rockefeller report on the Americas**. Chicago: Quadrangle Press, 1969.

SANAHUJA, J. A. **Ayuda económica y seguridad nacional**: la ayuda externa de Estados Unidos, del plan Marshall a la posguerra fría. Madrid: Entimema, 1999.

______. Entre los objetivos de desarrollo del milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. **Pensamiento iberoamericano**, Madrid, n. 8, p. 195-222, 2011a.

______. **La política de desarrollo de la UE y América Latina**: estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional. Madrid: Fundación Carolina. 2011b. (Cuadernos Cealci, n. 12).

SELEE, A.; WILSON, C.; PUTNAM, K. **The United States and Mexico**: more than neighbors. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, 2010.

SKIDMORE, T.; SMITH, P. **Historia contemporánea de América Latina**. Barcelona: Crítica. 1996

TEZANOS, S. V. **América Latina y el Caribe**: mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI. Pamplona: Civitas, 2010.

TUSSIE, D. **The Inter-American development bank**. Boulder: Lynne Rienner, 1995.

UN-DESA – UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **World economic and social survey 2005**: United Nations. New York: UN-DESA, 2005.

VEILLETE, C. **Plan Colombia**: a progress report. Washington: CRS Report for Congress, 22 June 2002.

BIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PÉREZ, J. A.; AYALA, C. Debate sobre la continuidad de la ayuda a los países de renta media en la actualidad. *In*: _______. **México y los Países de renta media en la cooperación para el desarrollo**: ¿hacia dónde vamos? Mexico; Madrid: Instituto Mora; Cideal; Flacso 2009.

CAPÍTULO 8

O PERFIL DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE EM 2010: APORTES À REFLEXÃO SOBRE A POLÍTICA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

João Brígido Bezerra Lima[1]
Rodrigo Pires de Campos[2]
Juliana de Brito Seixas Neves[3]

1 INTRODUÇÃO

Os relatórios oficiais da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi) publicados até o momento apresentam sua mensuração de dados institucionais em termos de gastos[4] (Ipea, 2010; 2013), sua segmentação segundo modalidades internacionais (Ipea, 2010) e sua organização por região e país (Ipea, 2013). Observam-se a necessidade e a possibilidade de – mediante tratamento complementar de dados – explorar o que de fato o governo federal brasileiro realizou sob tal denominação,[5] como aportes para a reflexão sobre a política brasileira de cooperação para o desenvolvimento internacional.

O objetivo deste capítulo é caracterizar – no âmbito do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento (SICD) – o perfil da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. O foco do estudo repousa sobre a América Latina e o Caribe, com base nos dados oficiais mais recentes do governo federal brasileiro relativos ao ano de 2010. O perfil da Cobradi será caracterizado a partir das ações[6] de instituições do governo federal na região e em suas expressões setoriais e temáticas.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (DINTE) do Ipea.

2. Consultor da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (DINTE) pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

3. Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (DINTE) do Ipea.

4. As despesas orçamentárias destinadas aos gastos na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi) são financiadas com recursos do Tesouro Nacional e compreendem dispêndios com salários, material de consumo, pagamento de diárias, contribuições a organismos internacionais, ações de apoio e proteção a refugiados e doações classificadas segundo determinação das leis de diretrizes orçamentárias vigentes.

5. A base legal que sustenta a Cobradi no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento (SICD) está inscrita no Artigo 4º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 1988), que trata dos princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil e estabelece, em seu inciso IX, o princípio da "cooperação entre os povos para o progresso da humanidade".

6. "Ações da Cobradi" referem-se – para os fins deste capítulo – às descrições de atividades, projetos, programas e parcerias de cooperação internacional para o desenvolvimento, fornecidas por instituições do governo federal brasileiro ao sistema de informação do Ipea para a elaboração do relatório *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010* (Ipea, 2013).

A caracterização do perfil da Cobradi na América Latina e no Caribe em 2010 foi realizada mediante tratamento de dados disponibilizados por instituições do governo federal brasileiro sobre suas ações na região, visando-se responder às questões: quais foram os principais itens ou categorias de gastos com a cooperação na região? Quais foram as ações efetivamente tomadas por instituições do governo federal quando da realização destes gastos? Em que setores e temas se realizou esta cooperação em cada país com o qual o governo federal brasileiro atuou na América Latina e no Caribe, em 2010? Qual foi o núcleo temático, ou os temas mais recorrentes de cooperação, entre o Brasil e países da região? Quais foram as frentes temáticas emergentes? Houve doações efetuadas pelo governo federal para a região naquele ano? Quais foram suas razões? Em que setores e temas? Qual foi o percentual de doações em relação ao total de gastos na região?

A análise do perfil de ações de instituições do governo federal brasileiro visa refletir sobre a política de cooperação internacional do Brasil. As políticas de cooperação internacional são parte integrante das políticas do governo federal brasileiro. Neste sentido, seu entendimento deve amparar-se sobre o campo de conhecimento das políticas públicas. Segundo Souza,

> Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Souza, 2006, p. 24).

Nesse sentido, para os fins deste capítulo, ações realizadas por instituições do governo federal brasileiro – decorrentes de seus compromissos internacionais perante organismos internacionais ou governos de países – são assumidas como reflexos da política de cooperação internacional do país. Em especial, assume-se que o núcleo temático de ações, ou seja, os temas mais recorrentes, refletem os eixos centrais desta política. Os parâmetros preliminares para definir este núcleo, entre todas as ações da Cobradi na América Latina e no Caribe em 2010, foram: *i)* o conjunto de ações temáticas de maior alcance entre países da região; e *ii)* ações temáticas realizadas em três ou mais países.

A delimitação do escopo do capítulo sobre a América Latina e o Caribe rumo à caracterização do perfil da cooperação brasileira para o desenvolvimento

internacional justifica-se pela prioridade constitucional[7] que lhe é atribuída e pelo fato de que, do total de R$ 1,6 bilhão em gastos com essa cooperação no mundo, 60,0% (R$ 957 milhões) se referem à Cobradi nesta região (Ipea, 2013).

Vale registrar que os relatórios sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Ipea, 2010; 2013) representam o compromisso do governo federal de divulgar e oferecer maior transparência à Cobradi no mundo junto às sociedades brasileira e internacional. É crescente o interesse sobre o tema na atualidade, pauta constante de fóruns internacionais ao longo destas duas primeiras décadas do século XXI. Neste contexto, os relatórios têm o potencial de aportar subsídios à participação mais qualificada do Brasil nestes fóruns, bem como ao amadurecimento de políticas de cooperação internacional no país.

O capítulo está organizado em três seções, além desta introdução. Na seção 2, aborda-se o Brasil no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento. A seção 3 apresenta a caracterização do perfil da Cobradi, em 2010, na América Latina e no Caribe. A seção 4 apresenta considerações finais acerca do perfil, seus aportes para a reflexão sobre a política brasileira de cooperação internacional para o desenvolvimento e recomendações para estudos futuros.

2 O BRASIL NO SISTEMA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (SICD)

A exemplo do que ocorre com o comércio e os investimentos, a cooperação para o desenvolvimento internacional – em suas inúmeras formas de expressão – realiza-se mediante aproximação e articulação entre atores do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, não raro sob o amparo de instituições governamentais, intergovernamentais e até não governamentais criadas como resultado destas articulações, o que conforma parte da arquitetura do SICD, entendida como a

> Rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de cooperação internacional ao desenvolvimento. O SICD está formado por muitas organizações de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais se encontram organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil. Estas organizações compõem uma rede que de forma mais ou menos articulada configura o SICD (Galán e Sanahuja, 1999, *apud* Pino, 2006, p. 7).

Culpeper e Morton reconhecem a existência de arquitetura do desenvolvimento internacional constituída pela "transferência de recursos" de países "doadores" para países "beneficiários". Para os autores, esta arquitetura é entendida como "agências,

7. Segundo o parágrafo único do Artigo 4º da Constituição Federal do Brasil, "a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" (Brasil, 1988).

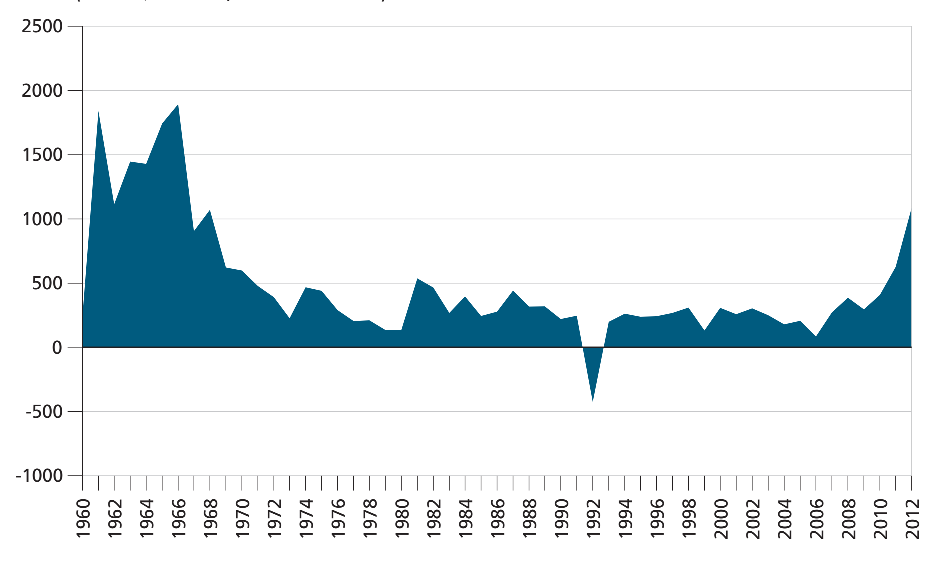
instituições e sistemas mundiais destinados à gestão da transferência de recursos (finanças e *expertise)* para – e relações de desenvolvimento com – países de baixa renda (Culpeper e Morton, 2008, p. 31, tradução nossa).”[8]

A definição adotada pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), para assistência oficial para o desenvolvimento (ODA) determina em parte a perspectiva da arquitetura em questão. Segundo o DAC, ODA é definida como

> Doações ou empréstimos a países ou territórios pertencentes à lista de recipiendários de ODA do DAC (países em desenvolvimento) e para agências multilaterais, que são (a) executados pelo setor oficial; (b) com o principal objetivo de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar; (c) em condições financeiras concessionais (se um empréstimo, ter percentual de doação mínimo de 25%). Além de fluxos financeiros, inclui-se a cooperação técnica como parte dessa assistência (OECD, 2013b).

Sob tal perspectiva, o Brasil no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento é destino – ou, no jargão da OCDE, “beneficiário” – de fluxos de ODA desde os anos 1960 (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Assistência oficial para o desenvolvimento – Brasil (1960-2012)
(Em US$ milhões, valores de 2012)



Fonte: OCDE (2013a).

8. Original em inglês: “(…) *the world’s agencies, institutions and systems for managing the transfer of resources (finance and expertise) to, and development relationships with, low-income countries.*”

Segundo dados da OCDE (2013a), a média de ODA para o Brasil no período 1960-2012 foi de US$ 481 milhões. Nos últimos dez anos, entre 2003 e 2012, a média foi de US$ 379 milhões. Esta média teria tido queda abaixo dos US$ 300 milhões não fossem os aumentos consecutivos nos fluxos registrados em 2010, 2011 e 2012 – US$ 407 milhões, US$ 626 milhões e US$ 1.087 milhões, respectivamente. Note-se que, desde 1970, tais fluxos superaram o patamar de US$ 500 milhões apenas em 1981, em 2011 e em 2012.[9] Por fim, nos dez anos do período 2003-2012, os fluxos originaram-se principalmente do Japão (31%), da Alemanha (28%) e da França (12%), seguidos à distância pelos Estados Unidos (6%) (OCDE, 2013a).

Além de sua posição como "recipiendário" de fluxos da ODA – segundo a definição do DAC/OCDE – e seu incremento nos últimos anos, o governo federal brasileiro empenha-se, sobretudo no período 2003-2010, em conceber e dimensionar sua expressão particular de cooperação internacional para o desenvolvimento, com diferentes parceiros e instituições em todo o mundo. Incluem-se nestes esforços não apenas o que se denomina de cooperação Sul-Sul, mas também toda e qualquer expressão de cooperação para o desenvolvimento por parte do governo brasileiro no mundo – independentemente de seu escopo hemisférico –, e não restrita apenas à parcela da Cobradi financiada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores (MRE).[10]

Foi em 2010 que o governo federal brasileiro se mobilizou para realizar estudo inédito da Cobradi, sob coordenação do Ipea e participação da quase totalidade das instituições federais responsáveis pela execução de acordos e compromissos internacionais. O pioneirismo do estudo, a carência de observação empírica da realidade, o *deficit* de discussões conceituais sobre o tema e a atuação desarticulada de órgãos de cooperação internacional da administração pública federal conduziram à adoção de definição operacional preliminar (Ipea, 2010) fundamentada em parâmetros internacionais existentes na comunidade internacional de doadores.

Gastos do governo federal com a cooperação para o desenvolvimento internacional no período 2005-2010 saltaram de R$ 384,2 milhões para R$ 1,6 bilhão ao ano (tabela 1).

9. As explicações para as variações da ODA para o Brasil não são objeto deste estudo.

10. Vale frisar que, apesar de seu amplo uso em estudos e análises como referência de gastos do Brasil com a cooperação internacional para o desenvolvimento, o orçamento anual executado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), não reflete a totalidade de gastos do governo federal com a Cobradi.

TABELA 1
Gastos anuais do governo federal com a Cobradi (2005-2010)
Em R$ (milhões)

2005	384,2
2006	604,3
2007	569,2
2008	616,4
2009	724,4
2010	1.625,1

Fonte: IPEA (2010; 2013).

A relevância desses aumentos pode ser melhor observada, ainda que não sejam elementos comparáveis, tomando os "fluxos" totais de ODA da comunidade de doadores em 2010 como pano de fundo. A tabela 2 apresenta os desembolsos líquidos da ODA de países-membros do DAC em 2010, do maior para o menor valor. Como referência, ainda que não seja possível realizar análise comparativa por se tratar de conceitos não convergentes, o volume de gastos do governo federal brasileiro com a Cobradi em 2010 situar-se-ia logo após a 18ª posição do *ranking*, à frente de Irlanda, Portugal, Grécia, Luxemburgo, Nova Zelândia, República Tcheca e Islândia.

TABELA 2
Gastos do governo federal brasileiro com a Cobradi, em relação aos desembolsos líquidos de ODA de países do DAC (2010)
(Em R$ milhões)

Estados Unidos	53.422
Reino Unido	22.973
Alemanha	22.854
França	22.731
Japão	19.398
Holanda	11.189
Espanha	10.471
Canadá	9.177
Suécia	7.979
Noruega	7.694
Austrália	6.734
Bélgica	5.287
Itália	5.274
Dinamarca	5.053
Suíça	4.048

(Continua)

(Continuação)

Finlândia	2.346
Áustria	2.127
Coreia do Sul	2.066
Brasil	1.625
Irlanda	1.575
Portugal	1.142
Grécia	894
Luxemburgo	709
Nova Zelândia	602
República Tcheca	401
Islândia	51

Fonte: OECD (2013a).
Nota: média da taxa de câmbio, calculada pelo Banco Central do Brasil (BCB).

Por sua vez, a tabela 3 apresenta os desembolsos líquidos da ODA de países não membros do DAC[11] em 2010, do maior para o menor valor. Neste caso, os dispêndios do governo brasileiro com a Cobradi, em 2010, projetaram o país entre os três primeiros do *ranking* em volume de gastos.

TABELA 3
Gastos do governo federal brasileiro com a Cobradi, em relação aos desembolsos líquidos da ODA de países não membros do DAC (2010)
(Em R$ milhões)

Arábia Saudita	6.124
Turquia	1.703
Brasil[1]	1.625
Rússia	831
Emirados Árabes Unidos	725
Taipé Chinesa[2]	670
Polônia	665
Kuwait	371
Israel	255
Hungria	201
Romênia	201
República Eslovaca	130
Eslovênia	103
Chipre	90

(Continua)

11. Em 2010, apesar de não ser membro do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil não compôs a tabela pelo fato de, à época, seu primeiro levantamento não ter sido publicado.

(Continuação)

Bulgária	71
Lituânia	65
Liechtenstein	47
Estônia	33
Letônia	27
Malta	24
Tailândia	17
Outros países	-

Fonte: OECD (2013a).
Notas: [1] Apesar de o Brasil também ser um *não DAC* – isto é, não ser país-membro do DAC –, os dados descritos anteriormente foram publicados pelo DAC/OCDE em 2010, antes da publicação *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional:2005-2009* (Ipea, 2010).
[2] Designação usada pela República da China (RC) (Taiwan/Formosa) junto a organizações internacionais, em razão da pressão diplomática da República Popular da China (RPC), que – como a Organização das Nações Unidas (ONU) e outras nações – não a reconhece como país independente.
Obs.: média da taxa de câmbio PTAX, calculada pelo BCB.

O aumento em gastos com a Cobradi foi acompanhado pelo incremento em parcerias de triangulação do Brasil com países-membros do DAC/OCDE, principalmente os tradicionais doadores da ODA para o Brasil. Segundo o Ipea (2010), há crescente aproximação de agências ou organismos internacionais com o governo federal brasileiro, no estabelecimento de arranjos para o fortalecimento da cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil com países parceiros.

Mencione-se que o aumento da presença brasileira no exterior mediante a cooperação internacional para o desenvolvimento foi objeto, entre 2007 e 2011, de intensa observação e até exaltação no SICD. O Brasil passou a ser referido como "doador emergente" por inúmeros autores – por exemplo, Schläger (2007), Chahoud (2007), Souza (2008), Rowlands (2008), Woods (2008), Sotero (2009), Cabral e Weinstock (2010) e Inoue e Vaz (2011), entre outros autores. Em julho de 2010, a revista *The Economist* publicava artigo em que se afirmava a mudança de perfil do Brasil como "(...) um dos maiores *provedores de ajuda* para países pobres do mundo." (Brasil..., 2010, grifo nosso). Perdura e se acentua o contraste entre o discurso de exaltação do Brasil como "novo doador" e a sua condição, contínua e exacerbada pelos crescentes volumes de ODA nos últimos anos, de recipiendário.

Houve, porém, forte oposição do governo brasileiro – mais particularmente da diplomacia brasileira – ao rótulo "doador". Em declaração oficial durante a realização do Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda, em Paris, em 2008, os representantes da diplomacia brasileira rechaçaram a expressão *new donors* aos recentes atores da cooperação internacional para o desenvolvimento, com base na justificativa de que "nem todos desejam reproduzir a forma de atuação e de conduta dos países-membros da OCDE" (Brasil, 2008).

De fato, o governo brasileiro vem mantendo – ao longo das décadas – o discurso de que sua cooperação Sul-Sul difere da tradicional Norte-Sul, por ser realizada mediante demanda oficial, não impor condicionalidades e efetuar-se com recursos próprios do Estado, sobretudo a partir da experiência de servidores públicos e demais profissionais vinculados ao governo, sem o envolvimento do setor privado. O discurso da cooperação Sul-Sul tem, de fato, persistido e – em anos recentes – ganhado crescente espaço em declarações finais de fóruns globais de discussão e reflexão sobre a *ajuda internacional*.

3 O PERFIL DA COBRADI NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE EM 2010

Cobradi foi o termo adotado em 2010 como referência para a iniciativa pioneira, liderada pelo Ipea, de: *i)* identificar compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro (acordos, tratados, convenções, protocolos e atos institucionais); *ii)* levantar os gastos do governo federal brasileiro com a execução destes compromissos e destas obrigações internacionais da cooperação; e *iii)* descrever as ações de cooperação internacional para o desenvolvimento.

As despesas com a Cobradi correspondem aos gastos públicos para a execução de compromissos internacionais assumidos junto a governos de países, em acordos, tratados, convenções, protocolos e atos institucionais, mediante dispêndios dos órgãos da administração pública federal. Estes recursos financeiros são oriundos de fontes orçamentárias inscritas em lei, cuja execução é divulgada no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), de livre acesso ao cidadão brasileiro. Originam-se, de igual modo, de relatórios de gestão dos órgãos integrantes da administração pública federal e do sistema de controle de passagens e diárias no qual se registram os dispêndios com deslocamentos de servidores. Compõem miscelânea de gastos com recursos oriundos do orçamento federal. Conforme Campos, Bezerra Lima e Gonzalez,

> (...) representam o custo da quantidade e da qualidade dos servidores e bens providos pela administração pública federal, mediante as chamadas despesas correntes (...) que transitam no Orçamento Geral da União (OGU). Dentre os gastos do governo federal com a Cobradi, observaram-se gastos predefinidos e aprovados no OGU, e efetivamente realizados. Dentre os predefinidos e aprovados no OGU, estão os gastos com refugiados no Brasil e os gastos com contribuições regulares a organizações internacionais. Os demais gastos do governo federal brasileiro em Cobradi constituem, de fato, despesas correntes no OGU, executadas diretamente pela União, ou mediante parcerias da União com organismos internacionais (Campos, Bezerra Lima e Gonzalez, 2012, p. 14).

Vale registrar que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional não se limita à cooperação Sul-Sul, posto que nesta se incluem ações de cooperação do Brasil também com atores do chamado eixo Norte das relações internacionais.

Apesar do enfoque predominante sobre gastos em estudos anteriores (Ipea, 2010; 2013), não se pode não vislumbrar a dimensão de política pública vinculada à Cobradi.

A definição da agenda da Cobradi observa as diretrizes políticas do país, particularmente oriundas da política exterior e da dimensão internacional de políticas públicas. Fundamenta-se na experiência acumulada por instituições governamentais, não se efetiva em bases comerciais e visa produzir impactos positivos sobre populações, alterar e elevar padrões de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social. Todo este esforço é implementado basicamente por funcionários públicos.

A tabela 4 apresenta parte dos gastos do governo federal com a Cobradi na região por país e território, em 2010, excluídos gastos com a participação do Estado brasileiro em operações de manutenção da paz e com a logística e o transporte de itens de ajuda humanitária.

TABELA 4
Gastos da Cobradi – países da América Latina e do Caribe (2010)

	R$ mil	%
Haiti	92.460,1	47,42
Chile	31.833,2	16,33
Argentina	16.686,6	8,56
Peru	8.726,3	4,48
Paraguai	6.973,6	3,58
Colômbia	6.557,9	3,36
Uruguai	5.011,9	2,57
Cuba	4.687,9	2,40
Bolívia	4.407,5	2,26
Jamaica	3.506,0	1,80
Guatemala	3.065,7	1,57
Equador	1.758,2	0,90
El Salvador	1.618,8	0,83
Venezuela	1.567,2	0,80
México	1.562,5	0,80
Suriname	1.013,9	0,52
Costa Rica	793,9	0,41
República Dominicana	727,3	0,37
Panamá	607,4	0,31
Nicarágua	353,5	0,18

(Continua)

(Continuação)

	R$ mil	%
Santa Lúcia	286,7	0,15
Guiana	184,4	0,09
Honduras	152,1	0,08
Trinidad e Tobago	109,5	0,06
Belize	103,3	0,05
Granada	97,6	0,05
Barbados	93,5	0,05
São Vicente e Granadinas	22,1	0,01
Bahamas	21,8	0,01
Total	**194.990,4**	**100,0**

Fonte: ABC/MRE; Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Caixa Econômica Federal (CEF); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC); Controladoria-Geral da União (CGU); Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) do Ministério da Justiça (MJ); Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) do Ministério de Minas e Energia (MME); Departamento de Polícia Federal (DPF); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Escola de Administração Fazendária (ESAF); Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do Ministério da Educação (MEC); Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República (PR); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Instituto Nacional de Meteorologia (INMET); Ipea; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério das Comunicações (MiniCom); Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) do Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Cultura (MinC); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Ministério da Defesa (MD); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Esporte (ME); Ministério da Integração (MI); Ministério do Meio Ambiente (MMA); MME; Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Ministério da Previdência Social (MPAS); MRE; Ministério da Saúde (MS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério do Turismo (MTur); Ministério das Cidades (MCidades); Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da PR; Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) do MP, Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da PR, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) do MJ, Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) da PR, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro); Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC e Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do MEC.

Elaboração: Dinte/Ipea.

Obs.: No total, a região da América Latina e do Caribe é composta por 44 países e territórios, sendo vinte da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela) e 24 do Caribe (Anguilla, Antígua e Barbuda, Antilhas Holandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Bermuda, Ilhas Virgens, Ilhas Caymans, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guadalupe, Haiti, Jamaica, Martinica, Montserrat, Porto Rico, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago, Turks e Caicos).

Os dez primeiros países da lista compuseram 93% dos gastos do governo federal com a Cobradi em 2010. Os demais dezenove realizaram os 7% restantes dos gastos. A prioridade em 2010 recaiu, portanto, sobre países da América do Sul, mais Haiti, Cuba e Jamaica, da América Central e do Caribe.

A caracterização do perfil da Cobradi na América Latina e no Caribe em 2010, ora apresentada neste capítulo, avança em relação à leitura por gastos com países e advém da recuperação e do tratamento de dados relativos à descrição de ações da Cobradi nesse ano. Dados e informações fornecidos por instituições públicas

federais mediante formulário eletrônico de preenchimento em ambiente virtual constituíram fonte básica para o estudo.

O conjunto de dados e informações recebeu tratamento para a caracterização do perfil da Cobradi. Primeiramente, identificaram-se os principais segmentos de gastos, classificando-os segundo grandes categorias (tabela 5). Em seguida, para cada categoria de gasto, buscou-se caracterizar o perfil da Cobradi com base nas descrições de ações de cooperação internacional para o desenvolvimento. Tal caracterização se fundamentou na organização das descrições segundo temas e setores, sem a pretensão de defini-los de antemão para classificar a Cobradi, se não a de extrair das próprias descrições fornecidas seu entendimento mais elementar (apêndice A).

Conforme proposto na introdução do capítulo, a política brasileira de cooperação internacional para o desenvolvimento expressa-se pelo núcleo temático de ações da Cobradi, entendido como o conjunto de ações de maior alcance entre países da região, realizadas em três ou mais países. Com base nos registros do apêndice A, identificou-se o núcleo temático de ações como primeira aproximação desta política (quadro 1, adiante).

Com base no referido tratamento de dados, propõe-se a organização dos gastos da Cobradi, em 2010, segundo seis grandes categorias (tabela 5).

TABELA 5
Categorias de gastos com a Cobradi – América Latina e Caribe (2010)

	R$ milhões	%
Preparação e mobilização de tropas militares para o Haiti	467,2	54,9
Contribuições para organismos regionais	184,0	21,6
Transporte e logística	111,0	13,0
Outras despesas orçamentárias correntes	77,4	9,1
Doações	6,5	0,8
Apoio e proteção aos refugiados[1]	4,5	0,5
Total	**850,6**	**100**

Fonte: ABC/MRE; Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/MP, SPOA/MP, SDH/PR, SENAD/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e SETEC/MEC.
Elaboração: Dinte/Ipea.
Nota: [1] Os gastos do item Apoio e proteção aos refugiados totalizam R$ 3,5 milhões, com as ações do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), e R$ 1,0 milhão, com as ações do Conare.

As categorias de gastos identificadas foram: *i)* preparação e mobilização de tropas militares para o Haiti; *ii)* contribuições para organismos regionais; *iii)* transporte e logística; *iv)* outras despesas orçamentárias correntes; *v)* doações; e *vi)* apoio e proteção aos refugiados.

A preparação, a mobilização e o deslocamento de tropas militares das forças armadas brasileiras para o Haiti, que consumiram R$ 467,0 milhões em 2010, compuseram volume

de gastos expressivos naquele ano. À época, o Brasil comandava a componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) – primeira função do gênero na história das relações internacionais do país. O volume expressivo de gastos justifica-se ainda pelas circunstâncias do forte terremoto que assolou o Haiti em 2010. Além de segurança, os mandatos de missões de paz incorporam outras ações, tais como:

- desmobilização, desarmamento e reintegração de combatentes;
- apoio às reconciliações social e política;
- organização e monitoramento de eleições;
- fortalecimento de instituições policiais judiciárias e carcerárias;
- promoção e proteção de direitos humanos e combate à impunidade;
- reconstrução de infraestrutura básica;
- proteção de refugiados e deslocados internos;
- prestação de assistência humanitária; e
- criação de ambiente propício à geração de empregos, ao investimento e ao desenvolvimento socioeconômico.

O segundo item de gastos com a Cobradi na região foram as contribuições para organismos regionais, que somaram R$ 184 milhões em 2010 (21,6% do total). A tabela 6 discrimina estes gastos por organismo da região.

TABELA 6
Contribuições para organismos regionais[1] (2010)

	R$ mil	%
Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem)	133.999,1	72,82
Organização Pan-Americana da Saúde (Opas)	12.722,3	6,91
Organização dos Estados Americanos (OEA)	11.124,9	6,05
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)	6.007,8	3,26
Centro Pan-Americano de Febre Aftosa	4.156,7	2,26
Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB)	2.267,3	1,23
Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde (Bireme)	2.138,3	1,16
Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)	1.768,2	0,96
Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah)	1.727,1	0,94
União Latina (UL)	1.696,2	0,92
Associação Latino-Americana de Integração (Aladi)	1.477,6	0,80
Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)	740,8	0,40
Mercado Comum do Sul (Mercosul)	693,9	0,38

(Continua)

(Continuação)

	R$ mil	%
Centro de Estudos Monetários Latino-Americano (CEMLA)	570,2	0,31
Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (Ilpes)	427,1	0,23
Sistema Econômico Latino-Americano (Sela)	411,8	0,22
Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (Ritla)	400,0	0,22
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)	355,3	0,19
Organização Latino-Americana de Energia (Olade)	332,0	0,18
Instituto Interamericano para Pesquisa em Mudanças Globais (IAI)	260,0	0,14
Organização para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (Opanal)	123,6	0,07
Comitê de Sanidade Vegetal do Cone Sul (Cosave)	119,7	0,07
Centro Latino-Americano de Física (CLAF)	105,7	0,06
Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD)	102,2	0,06
Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC)	84,2	0,05
Comissão Intergovernamental dos Países da Bacia do Prata (CIC)	83,6	0,05
Centro para os Serviços de Informação e Assessoramento sobre a Comercialização dos Produtos Pesqueiros na América Latina e Caribe (Infopesca) da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)	35,1	0,02
Instituto Latino-Americano para Prevenção de Delito e Tratamento de Delinquentes (ILANUD)	30,0	0,02
Conferência de Autoridades Audiovisuais e Cinematográficas da Ibero-América (Caaci)	21,1	0,01
Cooperação de Acreditação Interamericana (IAAC)	12,6	0,01
Comissão Interamericana de Portos (CIP)	11,2	0,01
Fórum Internacional de Credenciamento (IAF)	10,0	0,01
Organização Universitária Interamericana (OUI)	2,7	0,00
Total	**184.018,1**	**100,00**

Fonte: Siafi (2013).
Nota: [1]Contribuições realizadas pelo MP, na forma da lei.

Evidencia-se o destacado papel do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem),[12] em âmbito regional. As

12. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) "tem por finalidade aprofundar o processo de integração regional no Cone Sul, por meio da redução das assimetrias, do incentivo à competitividade e do estímulo à coesão social entre os países-membros do bloco. Criado em dezembro de 2004 e estabelecido em junho de 2005, o fundo se destina a financiar projetos para melhorar a infraestrutura das economias menores e regiões menos desenvolvidas do Mercosul, impulsionar a produtividade econômica dos Estados-parte, promover o desenvolvimento social, especialmente nas zonas de fronteira, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco. O Focem é composto por contribuições não reembolsáveis que totalizam US$ 100 milhões por ano, além de possíveis contribuições voluntárias. Os aportes são feitos em quotas semestrais pelos Estados-parte do Mercosul, na proporção histórica do [produto interno bruto] PIB de cada um deles. Desse modo, a Argentina é responsável por 27% (vinte e sete por cento) dos recursos; o Brasil, por 70% (setenta por cento); o Paraguai, por 1% (um por cento); e o Uruguai, por 2% (dois por cento). A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), na condição de Unidade Técnica Nacional (UTNF/Brasil) do fundo, conforme previsto nos Artigos 17 e 18 de seu Regulamento (Decreto nº 5.985, de 13 de dezembro de 2006), tem a função de coordenar, internamente, os aspectos relacionados com a formulação, apresentação, avaliação e execução dos projetos financiados por este fundo (Brasil, [s. d.])".

demais contribuições expressam a variedade setorial e temática das agendas de desenvolvimento de organismos regionais acompanhadas pelo governo federal. A saúde despontou como principal setor, seguido de longe pelos temas da agricultura, febre aftosa, educação, ciência e cultura, integração comercial, política e monetária, e cooperação na região amazônica.

A categoria de gastos com transporte e logística totalizou R$ 111 milhões na América Latina e no Caribe, em 2010. Do total, pouco mais de R$ 80 milhões foram exclusivamente com ações para o Haiti, em razão do terremoto. Com isso, depreende-se que – sem a ocorrência do terremoto – a Cobradi com o Haiti nesse ano teria sido, de fato, em torno de R$ 12 milhões.

Em 2010, outro forte terremoto assolou o Chile. A resposta em cooperação humanitária por parte do governo federal brasileiro demandou gastos com transporte e logística da ordem de R$ 30 milhões, valor bastante elevado em relação ao total da Cobradi com o Chile (R$ 1,8 milhão). El Salvador e Peru também foram afetados por fortes tempestades e enchentes nesse ano. Gastos do governo federal com transporte e logística de pessoal e suprimentos para os dois países giraram em torno de R$ 1,2 milhão, sendo R$ 400 mil para El Salvador e aproximadamente R$ 800 mil para o Peru.

A tabela 7 apresenta o perfil de ações de transporte e logística para a região.

TABELA 7
Perfil de ações de transporte e logística – América Latina e Caribe (2010)

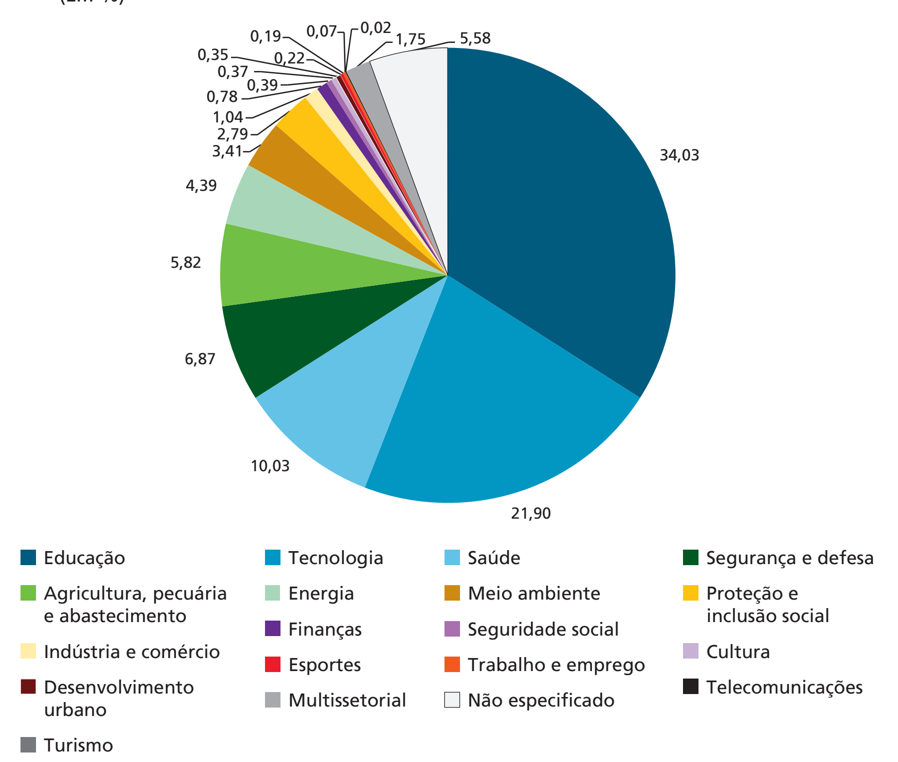
		R$ mil	%
Haiti	Transporte de materiais, donativos e alimentos, bem como serviço de saúde e assistência psicológica às vítimas do terremoto.	80.000	72,05
	Transporte de suprimentos do hospital de campanha da Força Aérea Brasileira (FAB), implantado em Porto Príncipe para assistência às vítimas do terremoto.	8,7	0,01
	Despesas de locomoção de médicos brasileiros em suas atividades de assistência às populações.	4,6	0,00
Chile	Transporte de donativos e materiais para as vítimas de terremoto, bem como atividades de assistência médica.	30.000	27,02
El Salvador	Transporte aéreo de alimentos doados à população flagelada pela tempestade.	403,1	0,36
Peru	Transporte aéreo de material e suprimento (17 t) e de passageiros (68) para assistência às vítimas de enchentes ocorridas em Machu Picchu.	310,2	0,28
	Transporte de suprimentos, em virtude das enchentes.	310,2	0,28
Total		**111.037,0**	**100,00**

Fonte: ABC/MRE; Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/MP, SPOA/MP, SDH/PR, SENAD/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e SETEC/MEC.

O perfil de ações em transporte e logística caracterizou-se, portanto, pela movimentação de materiais, donativos, alimentos, serviços e suprimentos de saúde e assistência psicológica a países da região.

O próximo item de categoria de gastos, *outras despesas orçamentárias correntes*, possibilita maior detalhamento de setores e temas. O gráfico 2 expressa sua distribuição setorial. Educação; tecnologia;[13] saúde; segurança e defesa; agricultura, pecuária e abastecimento; energia; meio ambiente; proteção e inclusão social; e indústria e comércio representam mais de 90% da Cobradi na região em 2010.

GRÁFICO 2
Setores da Cobradi – América Latina e Caribe (2010)
(Em %)



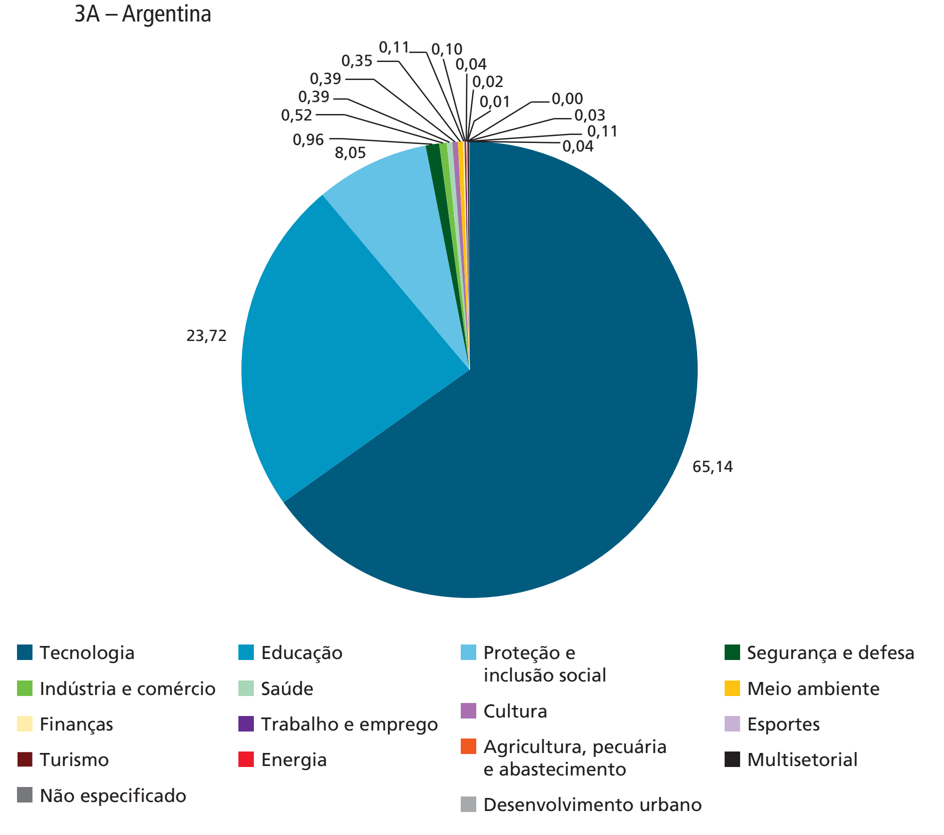
Fonte: ABC/MRE, Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/MP, SPOA/MP, SDH/PR, SENAD/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e SETEC/MEC.
Elaboração: Dinte/Ipea.
Obs.: 1. *Multissetorial* designa a cooperação internacional de natureza multidisciplinar – isto é, que contempla dois ou mais setores do desenvolvimento em determinado país.
2. *Não especificado* designa descrições que não forneceram elementos suficientes para suas classificações setoriais.

13. O setor de tecnologia é composto basicamente por ações de cooperação em ciência, tecnologia e inovação.

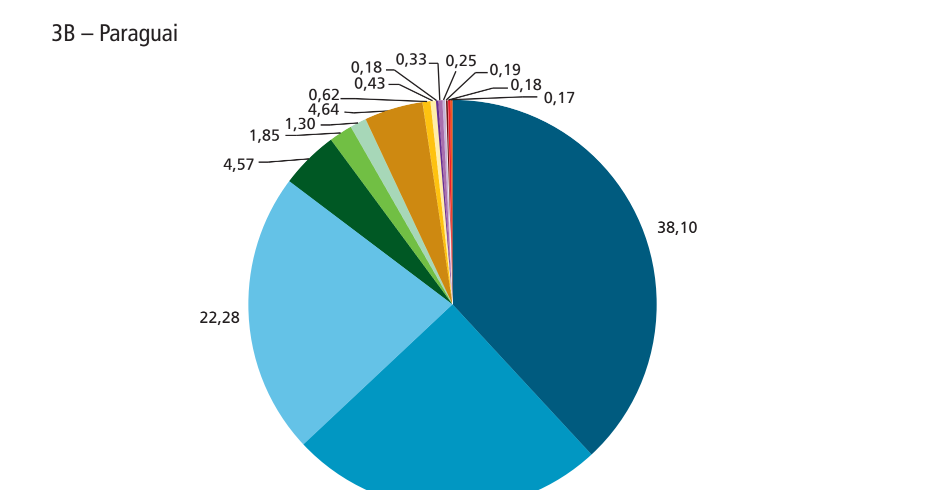
Os gráficos 3, 4 e 5 detalham o perfil setorial da Cobradi por país das sub-regiões América do Sul, América Central e Caribe, e América do Norte, respectivamente.

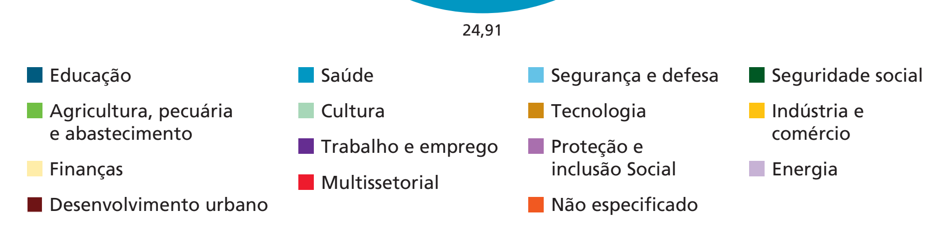
GRÁFICO 3
Perfil setorial da Cobradi por país – sub-região América do Sul (2010)
(Em %)

3A – Argentina

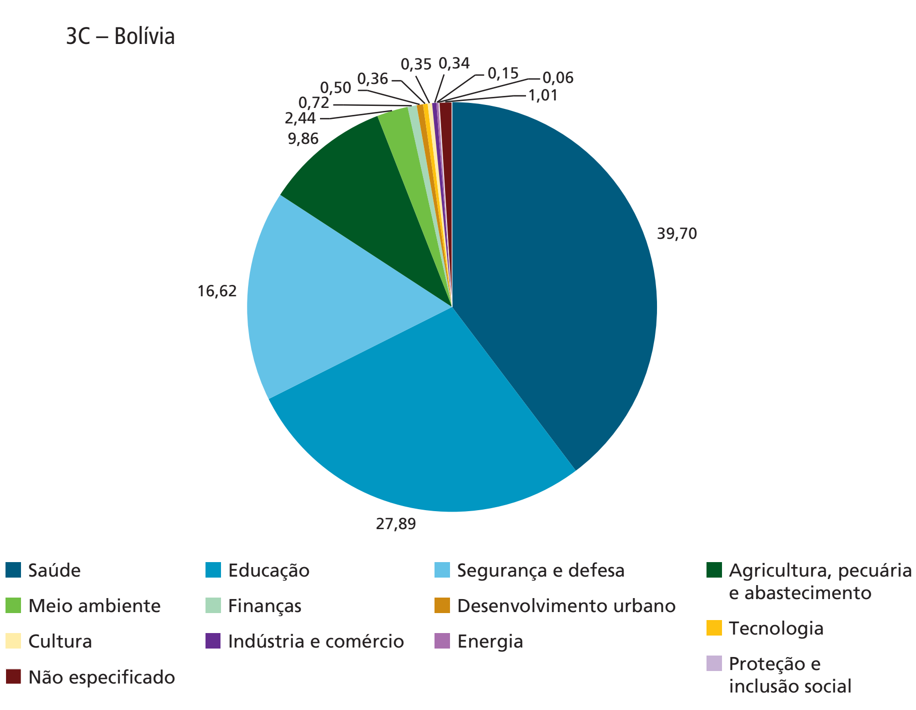


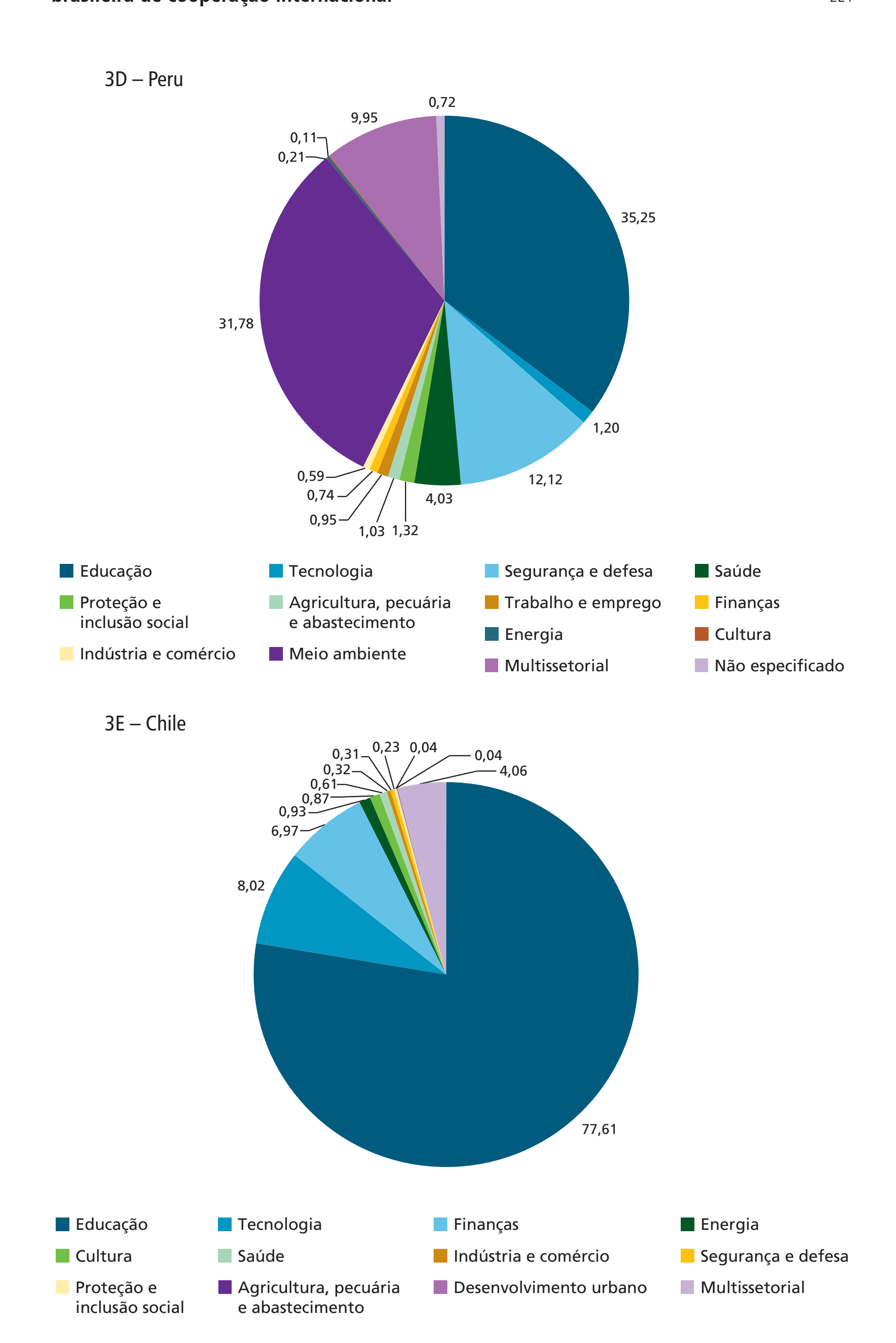
3B – Paraguai



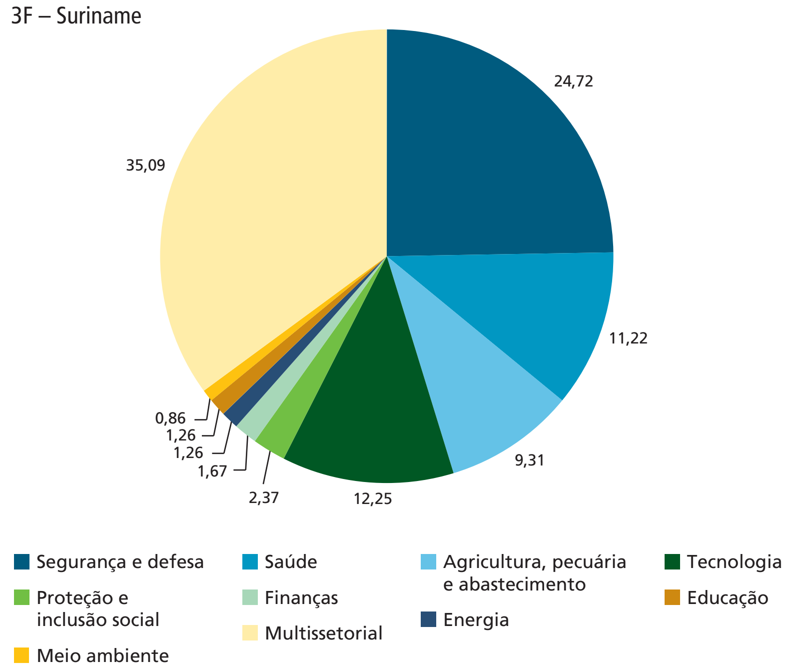


3C – Bolívia

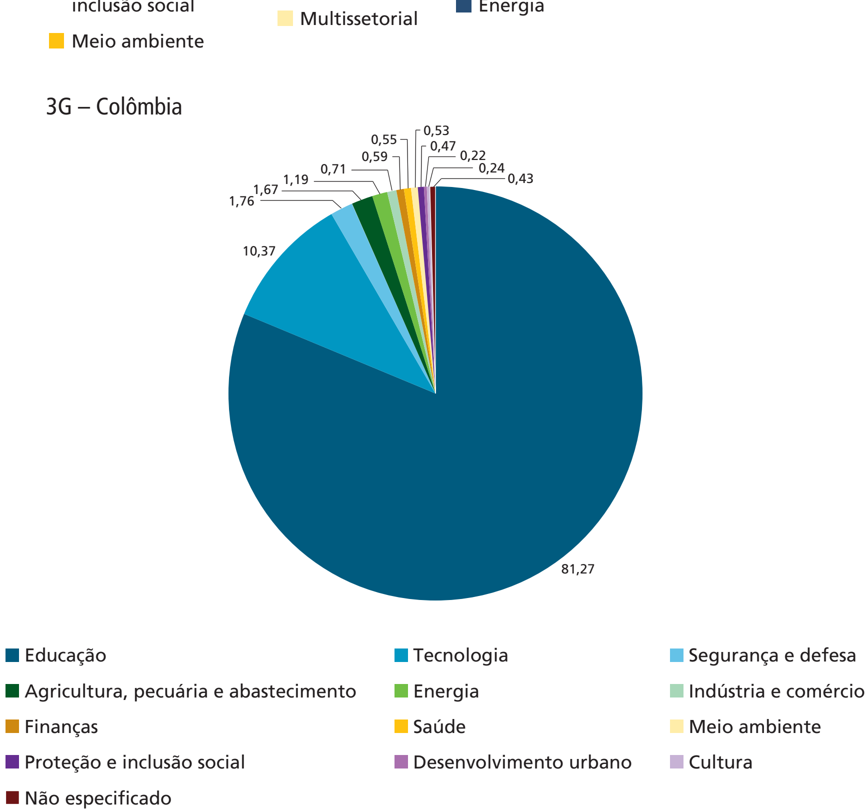



3D – Peru
0,72
9,95
0,11
0,21
35,25
31,78
1,20
12,12
0,59
0,74
4,03
0,95
1,03
1,32
Educação
Tecnologia
Segurança e defesa
Saúde
Proteção e inclusão social
Agricultura, pecuária e abastecimento
Trabalho e emprego
Finanças
Energia
Cultura
Indústria e comércio
Meio ambiente
Multissetorial
Não especificado
3E – Chile
0,31
0,23
0,04
0,04
0,32
4,06
0,61
0,87
0,93
6,97
8,02
77,61
Educação
Tecnologia
Finanças
Energia
Cultura
Saúde
Indústria e comércio
Segurança e defesa
Proteção e inclusão social
Agricultura, pecuária e abastecimento
Desenvolvimento urbano
Multissetorial

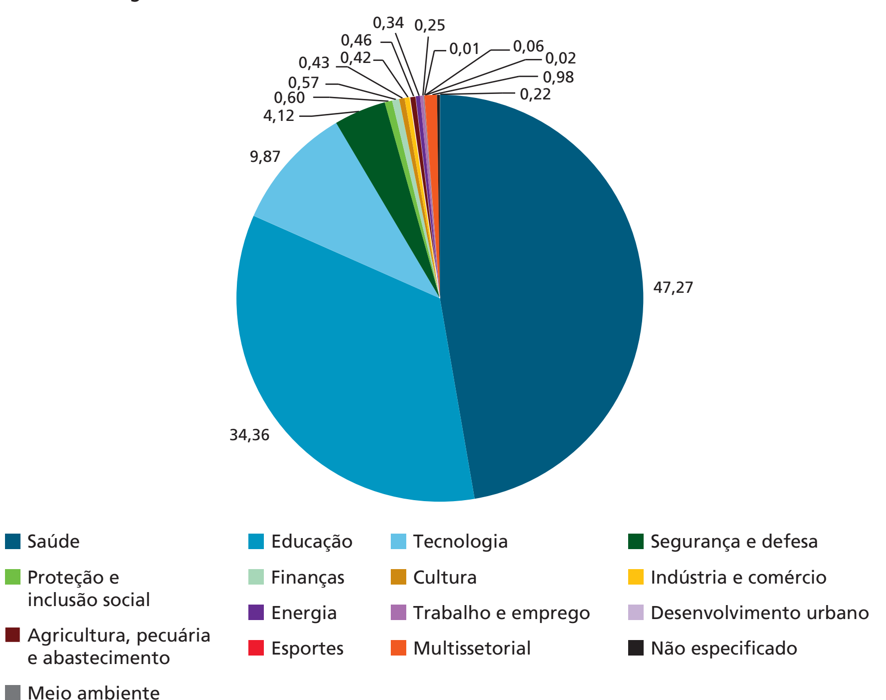
3F – Suriname



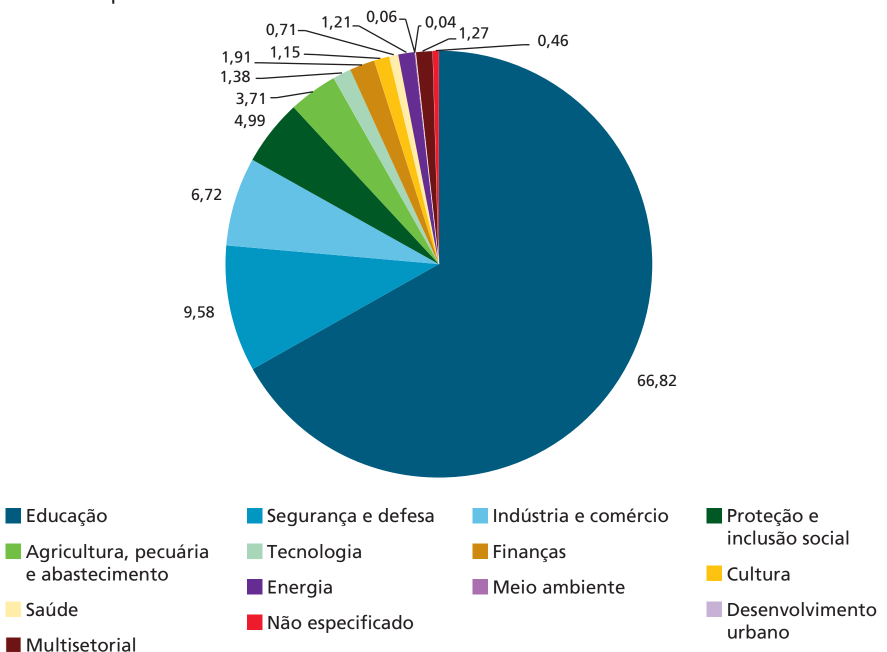
3G – Colômbia



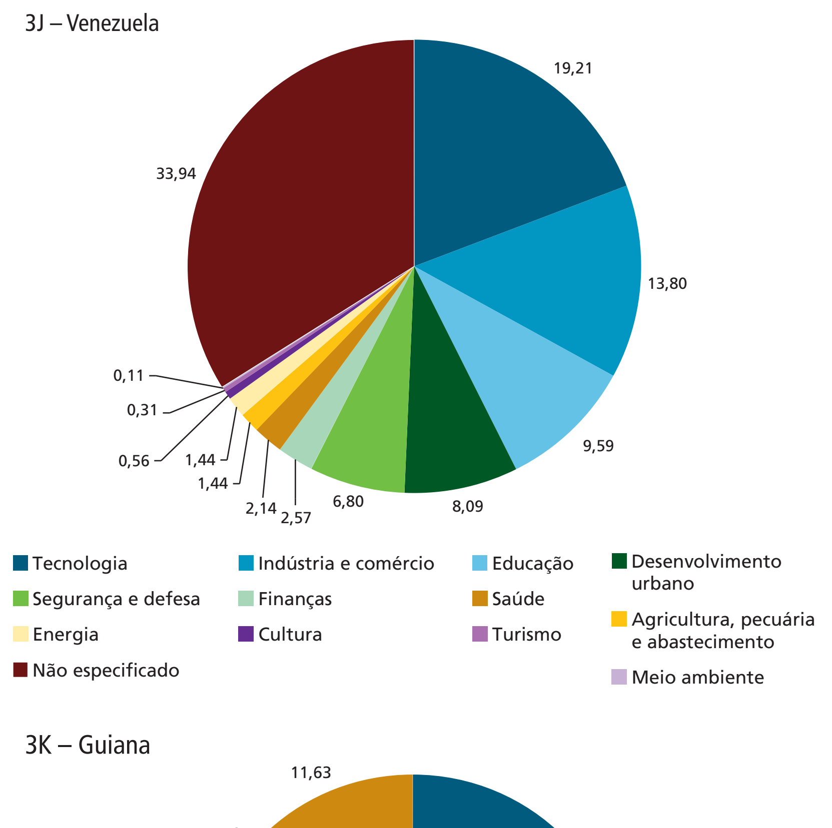

3H – Uruguai


0,34
0,25
0,46
0,01
0,06
0,43
0,42
0,02
0,57
0,98
0,60
0,22
4,12
9,87
47,27
34,36
Saúde
Educação
Tecnologia
Segurança e defesa
Proteção e inclusão social
Finanças
Cultura
Indústria e comércio
Energia
Trabalho e emprego
Desenvolvimento urbano
Agricultura, pecuária e abastecimento
Esportes
Multissetorial
Não especificado
Meio ambiente

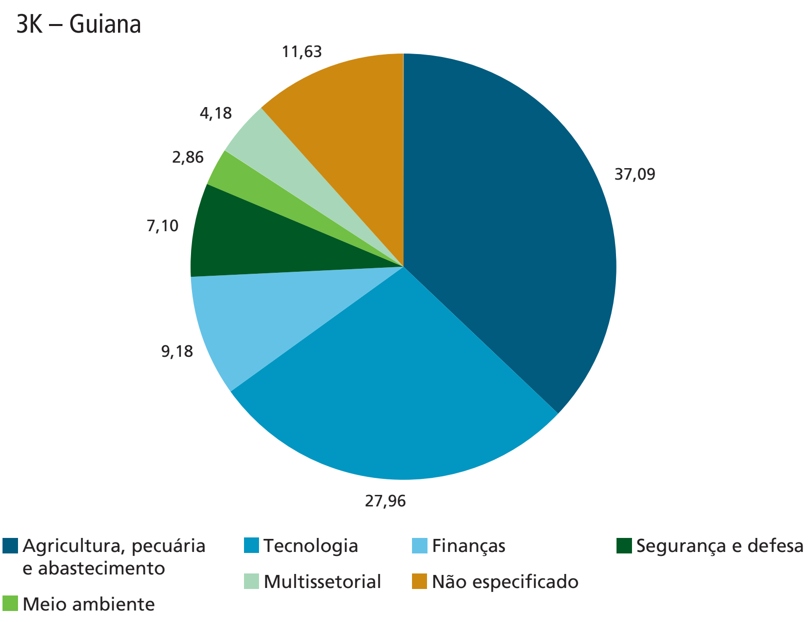

3I – Equador


0,71
1,21
0,06
0,04
1,27
0,46
1,91
1,15
1,38
3,71
4,99
6,72
9,58
66,82
Educação
Segurança e defesa
Indústria e comércio
Proteção e inclusão social
Agricultura, pecuária e abastecimento
Tecnologia
Finanças
Cultura
Energia
Meio ambiente
Saúde
Não especificado
Desenvolvimento urbano
Multisetorial

3J – Venezuela



3K – Guiana



Fonte: ABC/MRE, Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE, SEAIN/MP, SPOA/MP, SDH/PR, SENAD/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e SETEC/MEC.
Elaboração: Dinte/Ipea.

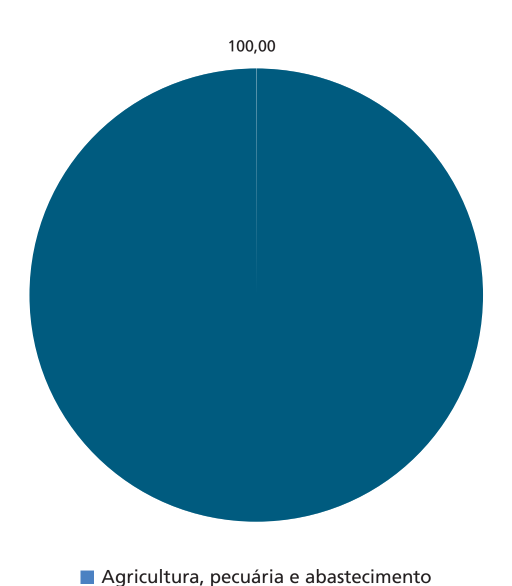
Os setores de maior vulto na sub-região América do Sul, em 2010, foram educação (38%), tecnologia (24%), saúde (12%), segurança e defesa (8%), meio ambiente (5%), proteção e inclusão social (3%) e agricultura, pecuária e abastecimento (2%). Observa-se, com destaque, tecnologia e educação na Argentina, no Chile, na Colômbia e no Uruguai. Já na Bolívia, no Equador, na Guiana, no Paraguai, no Peru e no Suriname, sobressaíram-se segurança e defesa. A Cobradi em saúde foi maior na Bolívia, no Paraguai, no Peru, no Suriname e no Uruguai, enquanto em agricultura, pecuária e abastecimento esta cooperação se destacou com Bolívia, Guiana e Suriname.

Por sua vez, para a sub-região América Central e Caribe, em 2010 (gráfico 4), sobressaíram-se educação (25%); tecnologia (18%); agricultura, pecuária e abastecimento (13%); energia (12%); saúde (7%); segurança e defesa (5%); e proteção e inclusão social (2%). Destacou-se a educação na Costa Rica, em Cuba, na Guatemala, nas Honduras, na Jamaica, na Nicarágua e no Panamá. Gastos com segurança e defesa tiveram relevo em El Salvador, na Guatemala, no Haiti e na República Dominicana. Em energia, evidenciam-se Costa Rica, Haiti e Nicarágua. Na comparação com a América do Sul, houve, na América Central e no Caribe, proeminência de agricultura, pecuária e abastecimento e energia.

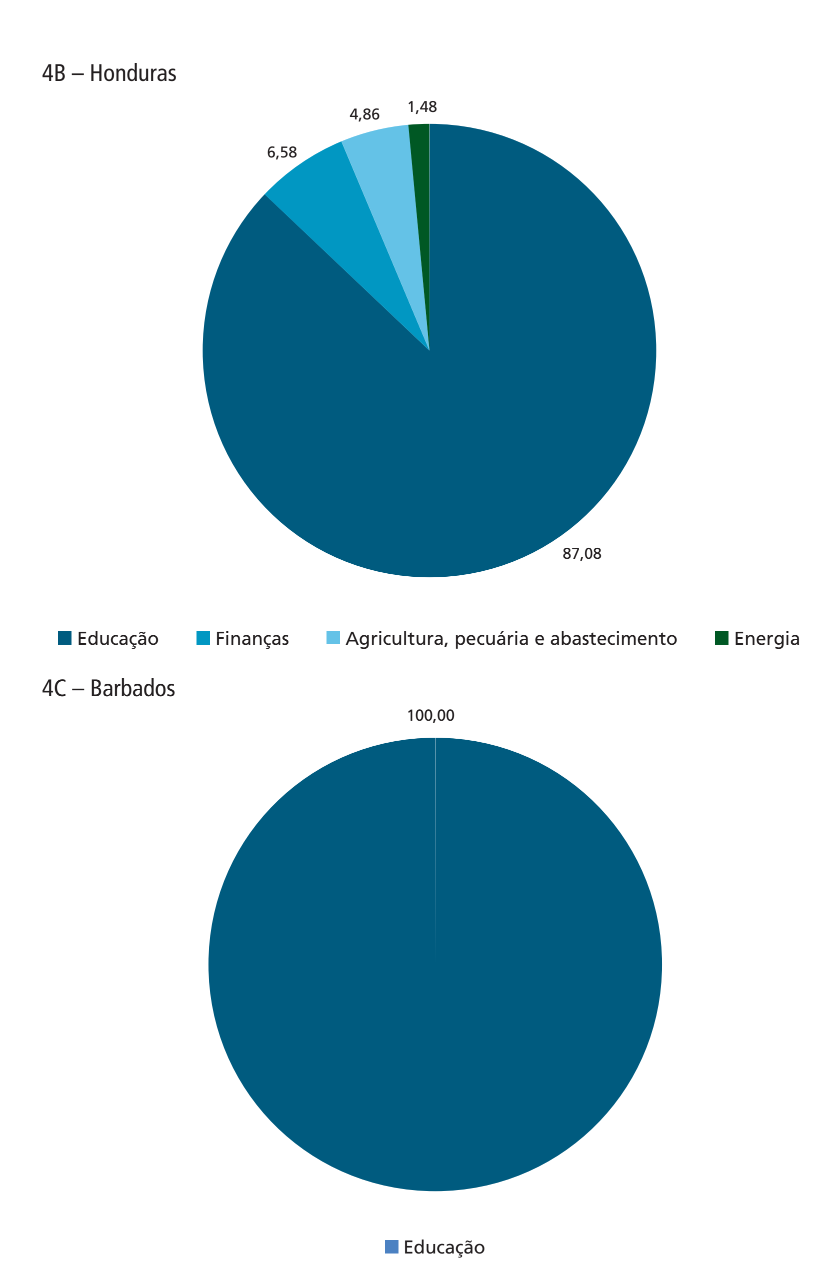
Por fim, a Cobradi com o México – na região da América do Norte, disponível no gráfico 5 – evidencia educação (61%), tecnologia (14%) e agricultura, pecuária e abastecimento (11%), além de saúde (4%), cultura (3%) e finanças (2%).

GRÁFICO 4
Perfil setorial da Cobradi por país – sub-região América Central e Caribe (2010)
(Em %)

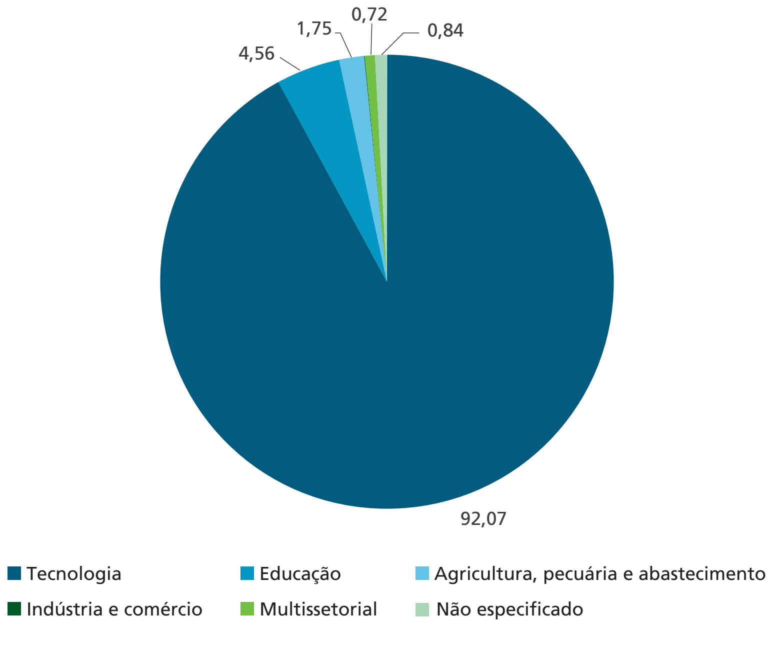
4A – Bahamas



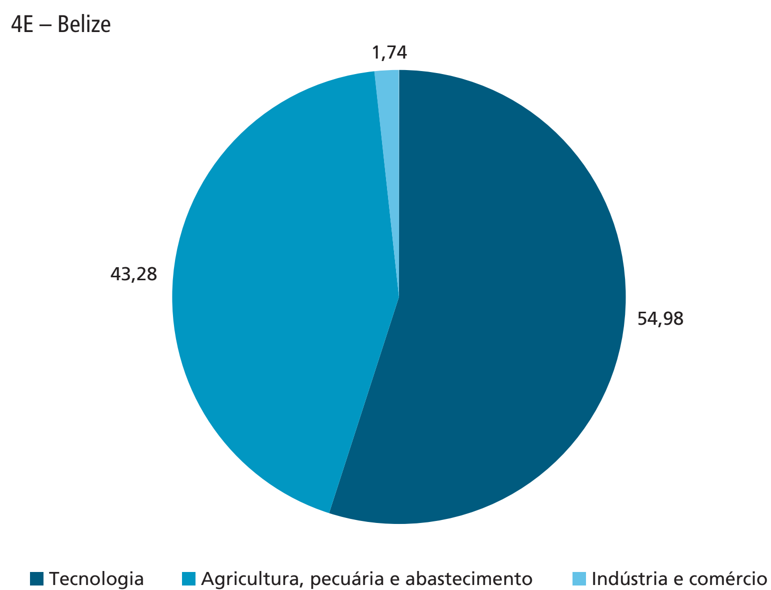
4B – Honduras


4,86
1,48
6,58
87,08
Educação
Finanças
Agricultura, pecuária e abastecimento
Energia
4C – Barbados
100,00
Educação

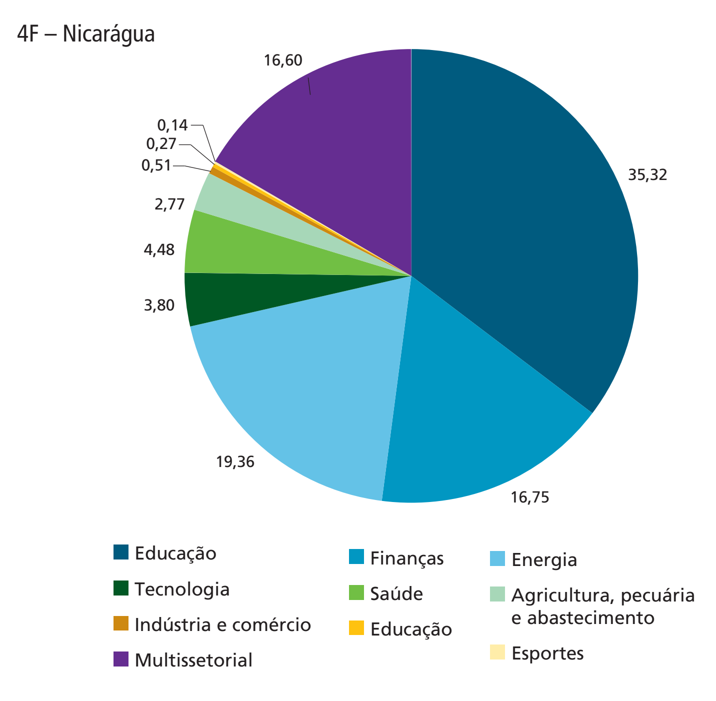

4D – Jamaica


4,56
1,75
0,72
0,84
92,07
Tecnologia
Educação
Agricultura, pecuária e abastecimento
Indústria e comércio
Multissetorial
Não especificado

4E – Belize

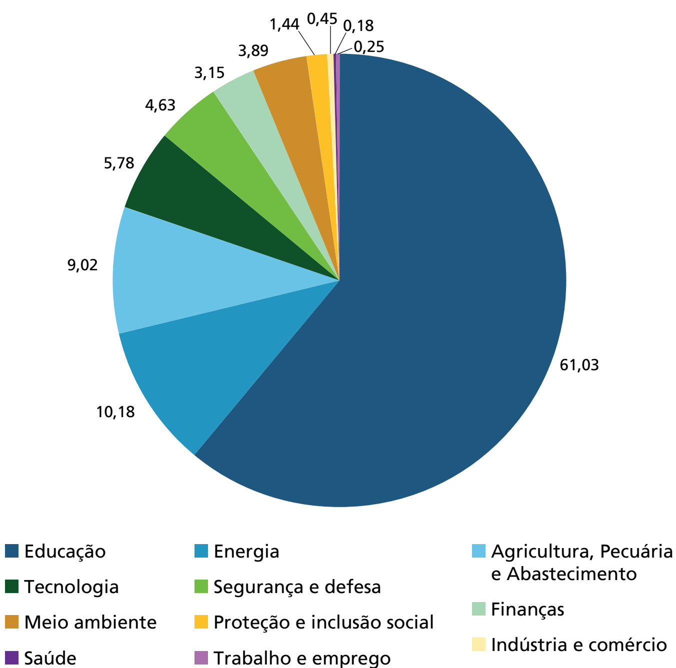

1,74
43,28
54,98
Tecnologia
Agricultura, pecuária e abastecimento
Indústria e comércio

4F – Nicarágua

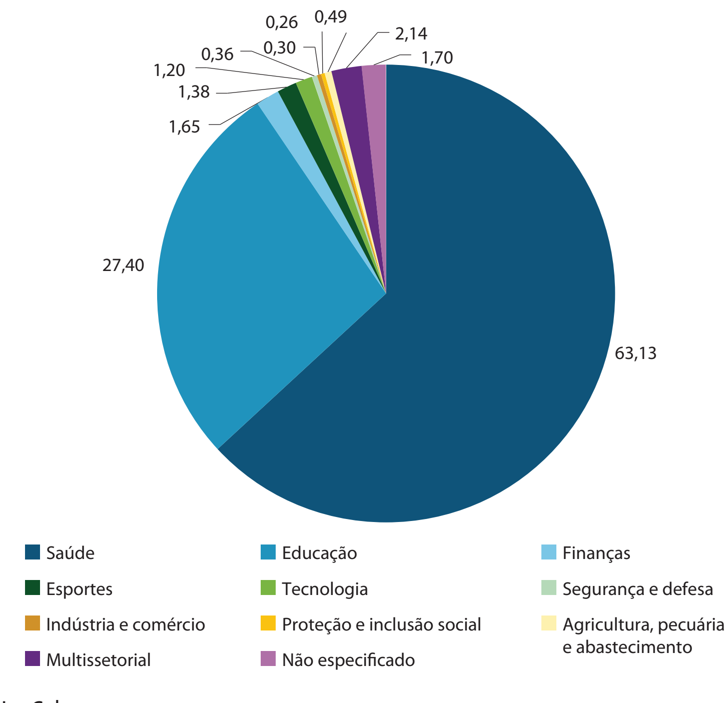




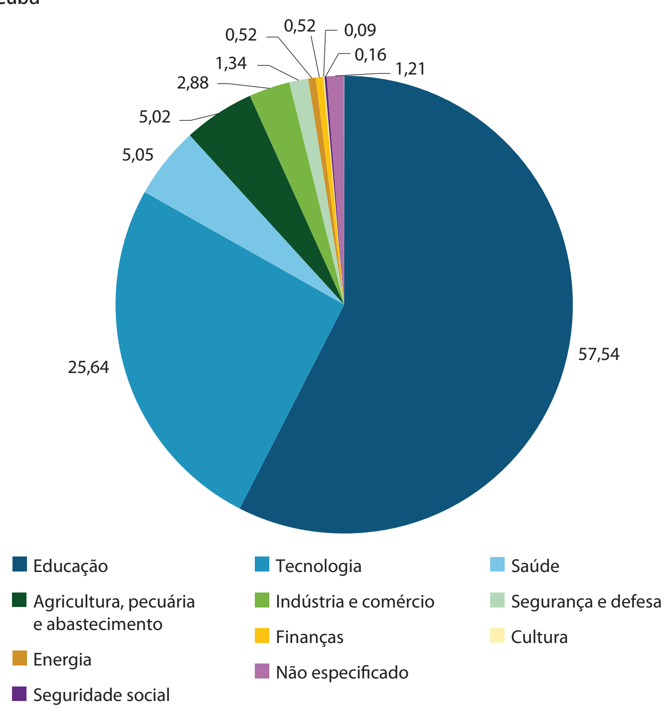
4G – Costa Rica

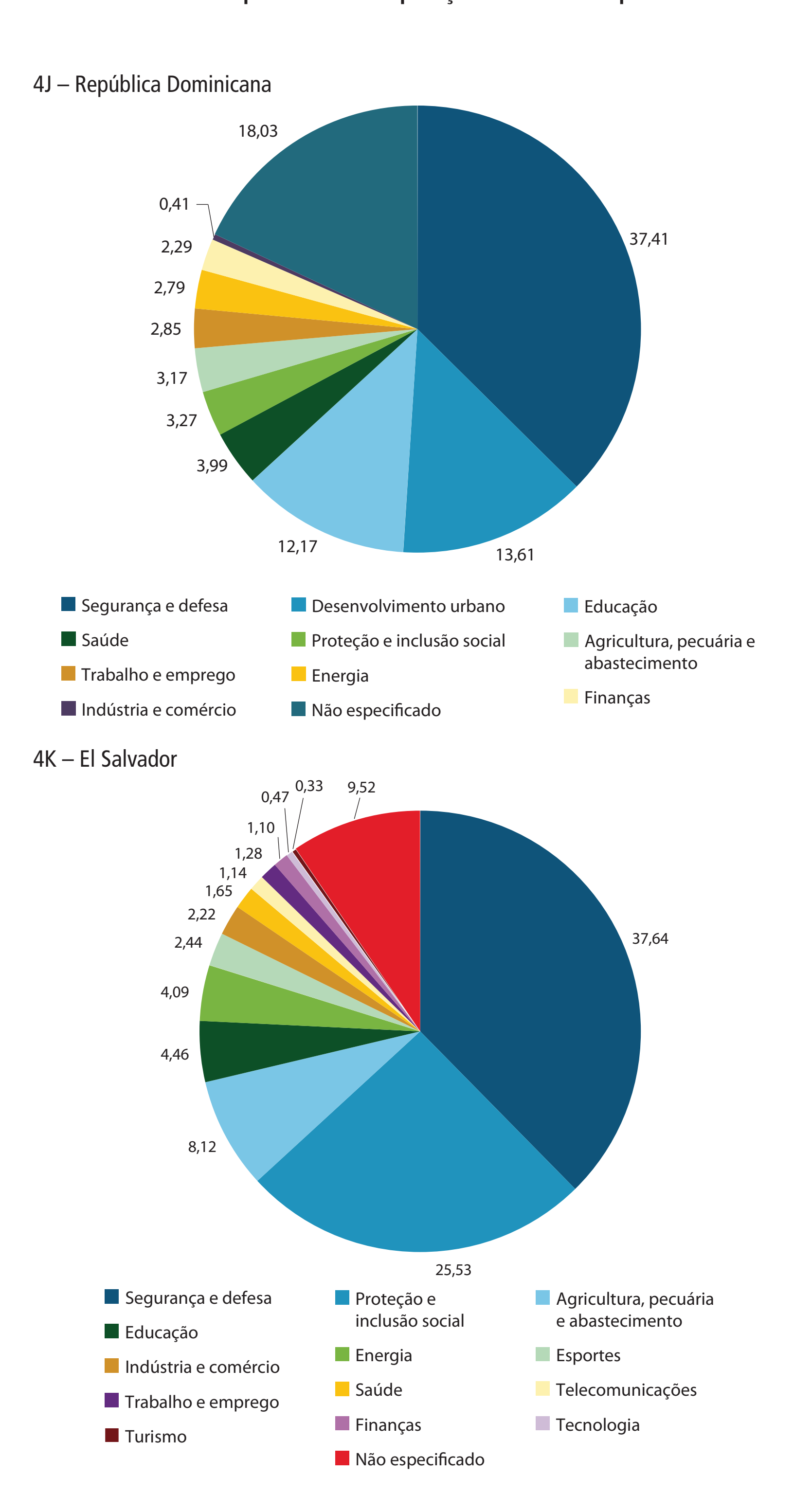


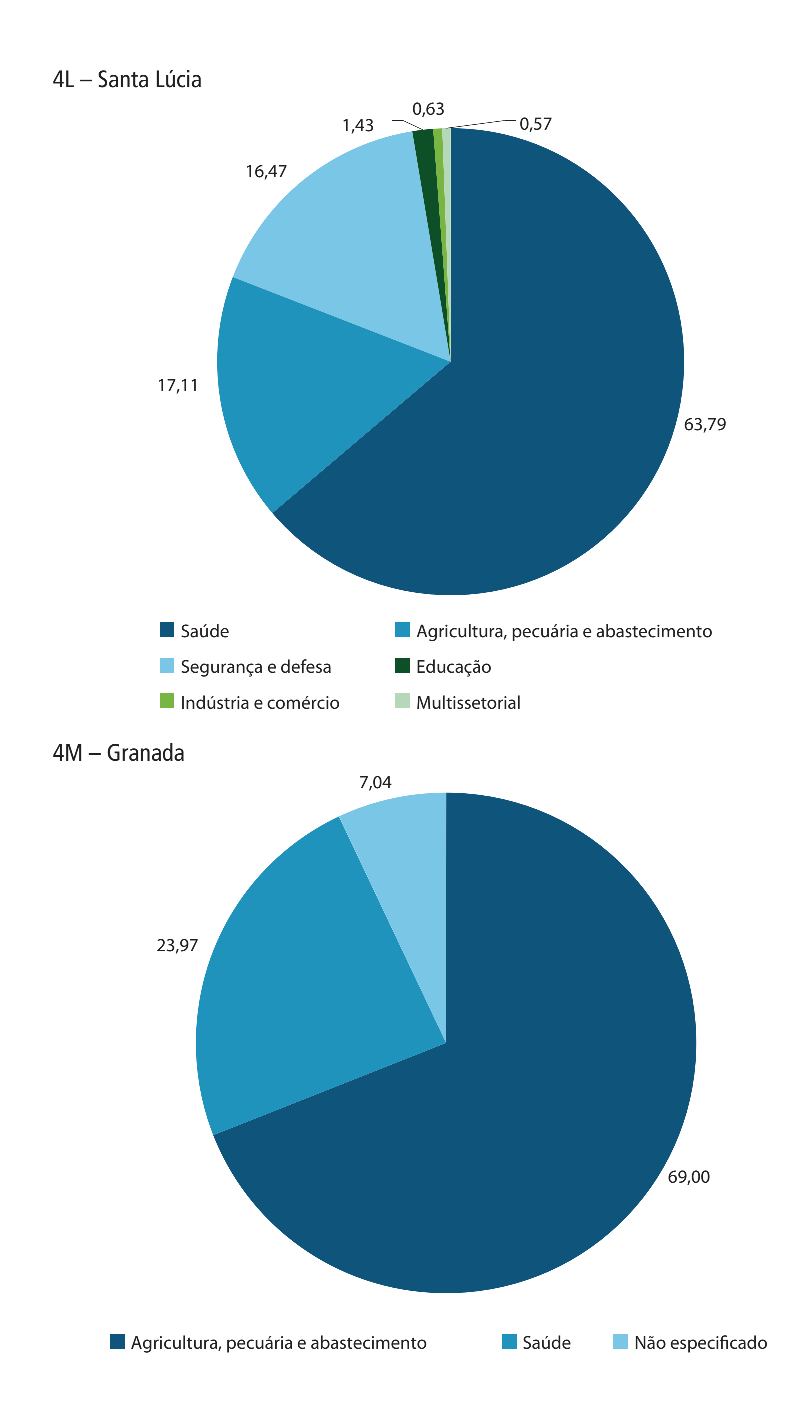

4H – Panamá


0,26
0,49
2,14
0,36
0,30
1,70
1,20
1,38
1,65
27,40
63,13
Saúde
Educação
Finanças
Esportes
Tecnologia
Segurança e defesa
Indústria e comércio
Proteção e inclusão social
Agricultura, pecuária e abastecimento
Multissetorial
Não especificado

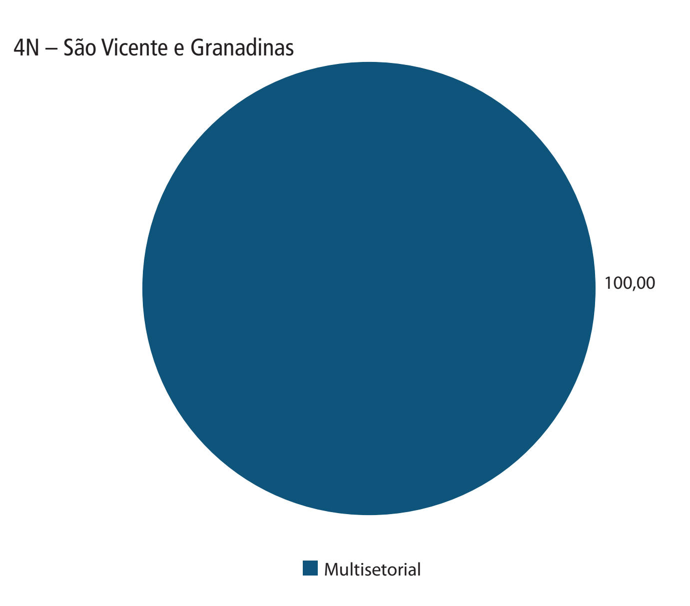
4I – Cuba


0,52
0,09
0,52
0,16
1,34
1,21
2,88
5,02
5,05
25,64
57,54
Educação
Tecnologia
Saúde
Agricultura, pecuária e abastecimento
Indústria e comércio
Segurança e defesa
Finanças
Cultura
Energia
Não especificado
Seguridade social


4J – República Dominicana
18,03
0,41
2,29
2,79
2,85
3,17
3,27
3,99
12,17
13,61
37,41
Segurança e defesa
Desenvolvimento urbano
Educação
Saúde
Proteção e inclusão social
Agricultura, pecuária e abastecimento
Trabalho e emprego
Energia
Finanças
Indústria e comércio
Não especificado
4K – El Salvador
0,47
0,33
9,52
1,10
1,28
1,14
1,65
2,22
2,44
4,09
4,46
8,12
25,53
37,64
Segurança e defesa
Proteção e inclusão social
Agricultura, pecuária e abastecimento
Educação
Energia
Esportes
Indústria e comércio
Saúde
Telecomunicações
Trabalho e emprego
Finanças
Tecnologia
Turismo
Não especificado

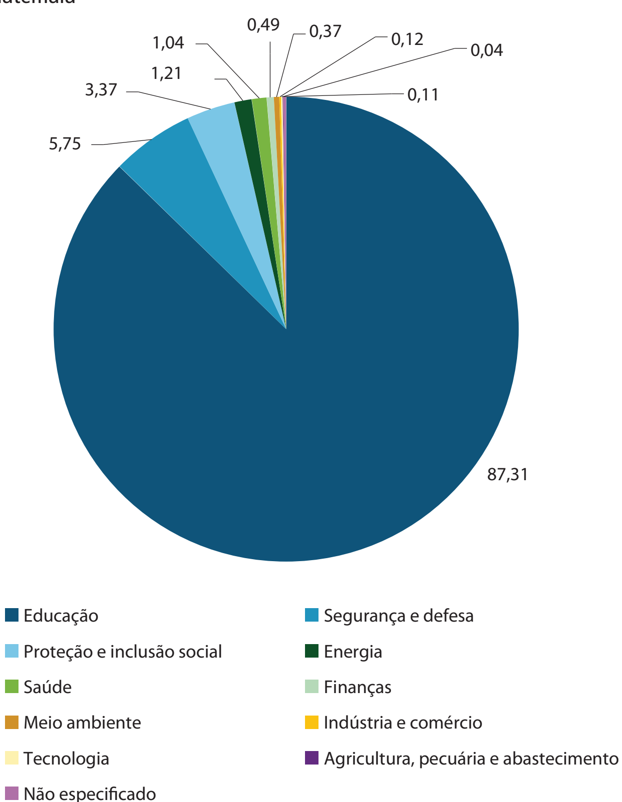

4L – Santa Lúcia
0,63
1,43
0,57
16,47
17,11
63,79
Saúde
Agricultura, pecuária e abastecimento
Segurança e defesa
Educação
Indústria e comércio
Multissetorial
4M – Granada
7,04
23,97
69,00
Agricultura, pecuária e abastecimento
Saúde
Não especificado

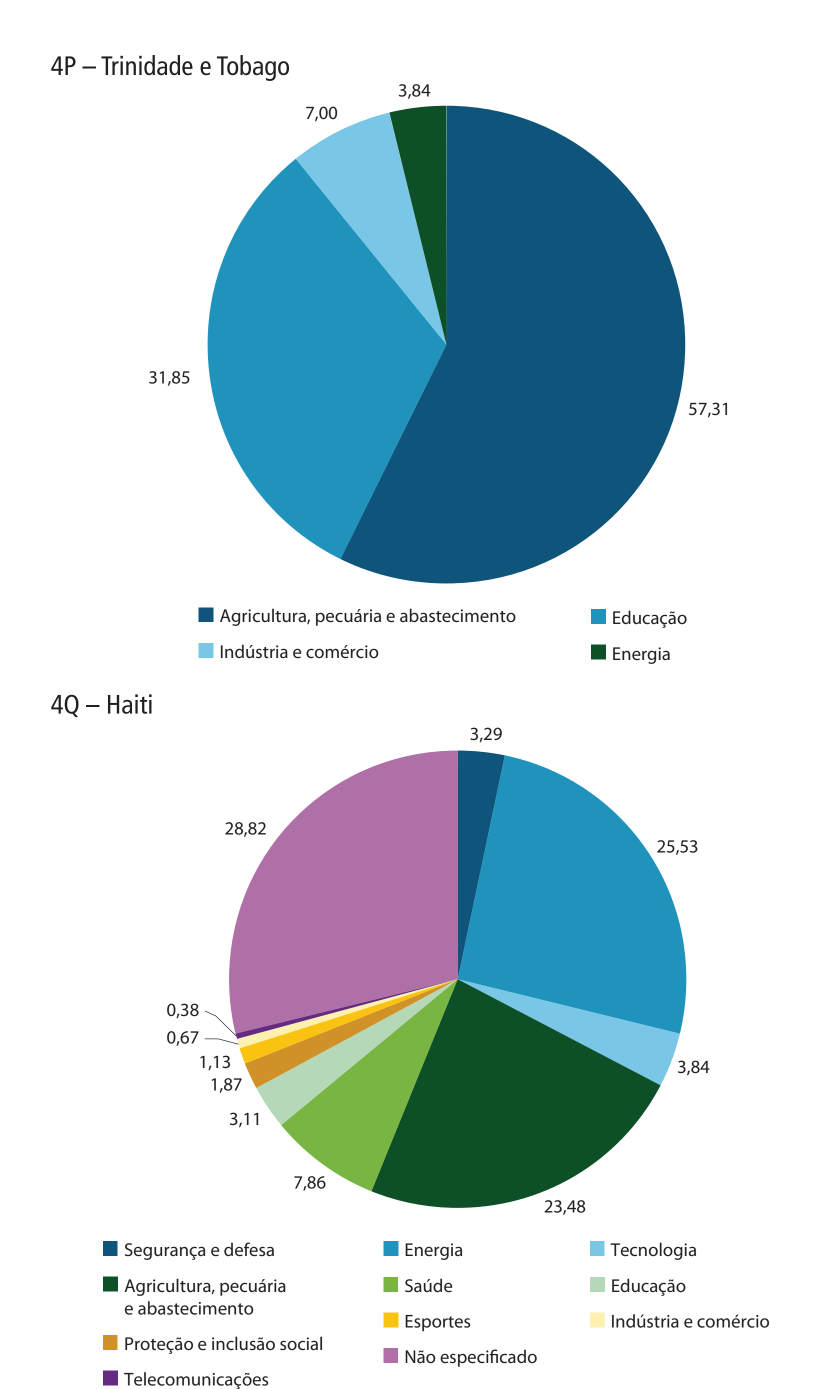
4N – São Vicente e Granadinas





4O – Guatemala



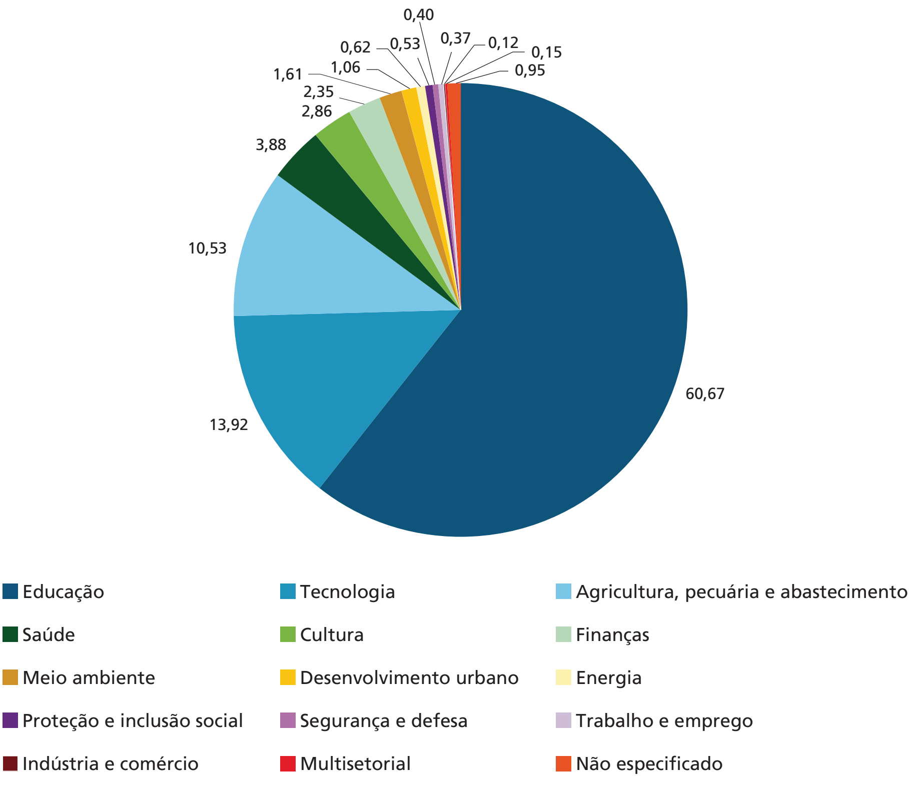


Fonte: ABC/MRE, Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE, SEAIN/MP, SPOA/MP, SDH/PR, SENAD/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e SETEC/MEC.

Elaboração: Dinte/Ipea.

GRÁFICO 5
Perfil setorial da Cobradi por país – sub-região América do Norte (2010)
(Em %)

México



Fonte: ABC/MRE, Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, ConareE/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE, SEAIN/MP, SPOA/MP, SDH/PR, SENAD/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e SETEC/MEC.
Elaboração: Dinte/Ipea.

Complementarmente ao tratamento de dados por setores, abordou-se o número de ocorrências de ações da Cobradi na América Latina e no Caribe (tabela 8).

TABELA 8
Ocorrências de ações da Cobradi por setor e país – América Latina e Caribe (2010)
(Em %)

Setor	Países de destaque[1]	Ocorrências	%
Segurança e defesa	Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai	172	19,28
Educação	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Guatemala, México, Peru e Uruguai	140	15,70

(Continua)

(Continuação)

Setor	Países de destaque[1]	Ocorrências	%
Agricultura, pecuária e abastecimento	Bolívia e Haiti	116	13,00
Tecnologia	Argentina, Chile, Cuba e Paraguai	107	12,00
Saúde	Bolívia, Haiti, Peru e Uruguai	104	11,66
Proteção e inclusão social	Haiti e Argentina	44	4,93
Indústria e comércio	-	37	4,15
Meio ambiente	Peru	36	4,04
Energia	-	35	3,92
Finanças	-	22	2,47
Cultura	-	21	2,35
Desenvolvimento urbano	-	17	1,91
Trabalho e emprego	-	26	2,91
Esportes	-	8	0,90
Turismo	-	3	0,34
Seguridade social	-	2	0,22
Telecomunicações	-	2	0,22
Total		**892**	**100,00**

Fonte: ABC/MRE, Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/MP, SPOA/MP, SDH/PR, SENAD/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e SETEC/MEC.
Elaboração: Dinte/Ipea.
Nota: [1]Os países de destaque tiveram o mínimo de oito ocorrências de ações.
Obs.: campos sem indicação de países de destaque significam número de ocorrências de ações menor que oito.

Os setores com maior número de ocorrências de ações da Cobradi na região em 2010 foram segurança e defesa – em primeiro lugar –, educação, agricultura, pecuária e abastecimento. Destacam-se ainda os setores de proteção e inclusão social, indústria e comércio, meio ambiente e energia, todos expressivos de frentes relativamente recentes de atuação do governo federal brasileiro.

Em face da ênfase da política externa brasileira com seu entorno geopolítico imediato constituído pela América do Sul, pelo Atlântico Sul e pela costa ocidental da África (Brasil, 2012, p. 12), constatou-se, em 2010, elevado número de cursos de capacitação de militares de países fronteiriços (Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai), no âmbito da Cobradi, em segurança e defesa.

Em educação, destacaram-se Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Guatemala, México, Peru e Uruguai. Já em agricultura, pecuária e abastecimento, foi proeminente a Cobradi com Bolívia e Haiti. Em tecnologia, destacaram-se Argentina, Chile, Cuba e Paraguai. No setor de saúde, sobressaíram-se Bolívia, Haiti, Peru e Uruguai. Em proteção e inclusão social, destacaram-se Haiti e Argentina. Por fim, o país que se sobressaiu na ocorrência de ações em meio ambiente foi o Peru.

O quadro 1 complementa a organização setorial, ao apresentar o núcleo temático das ações da Cobradi na região.

QUADRO 1
Núcleo temático de ações da Cobradi – América Latina e Caribe (2010)

Setor	Temas	Países
Tecnologia	TV digital	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Nicarágua, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela
	Software para o tratamento de imagens médicas (Invesalius)	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
	Software livre e governo eletrônico	Argentina, Chile, Cuba, El Salvador, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
	Fontes de luz síncroton	Argentina, Chile, Colômbia, Cuba, Uruguai e Venezuela
	Projetos conjuntos de pesquisa em ciência e tecnologia	Argentina, Colômbia, Cuba, México e Uruguai
	Metrologia	Bolívia, Costa Rica, Colômbia, Cuba, Chile, Jamaica e Paraguai
	Mapeamento geológico	Argentina, Colômbia e Guiana
	Acreditação	Costa Rica, Cuba e Paraguai
	Nanotecnologia	Argentina, Cuba e Uruguai
Energia	Padrões para o etanol da África e da América Latina (PEAAL)	Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, El Salvador, Equador, Nicarágua, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela
	Biocombustíveis	Panamá, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Paraguai e Suriname
	Energização rural	Colômbia, Guatemala e Nicarágua
Meio ambiente	Monitoramento do desflorestamento e do corte ilegal de árvore Mudanças no uso do solo, na região pan-amazônica (Panamazônia II)	Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela
	Preservação, monitoramento e fiscalização ambiental	Bolívia, Colômbia, Costa Rica e Peru
Finanças	Treinamento em finanças públicas	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela
	Estatísticas monetárias e financeiras	Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela
Cultura	Gestão do patrimônio cultural	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
Esportes	Doação de bolas, redes e materiais esportivos diversos	Argentina, Uruguai, El Salvador, Haiti, Nicarágua e Panamá
Trabalho e emprego	Trabalho decente	Argentina, El Salvador, Paraguai, República Dominicana e Uruguai
Desenvolvimento urbano	Qualidade e produtividade do *habitat*	Argentina, Chile, Equador, México, Paraguai e Uruguai

(Continua)

(Continuação)

Setor	Temas	Países
Proteção e inclusão social	Modelos de ministérios públicos no Mercosul	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru
	Aluguel social	Argentina, Chile, Panamá, Paraguai e Uruguai
	Pastoral da criança	Argentina, Guatemala, Haiti, Paraguai e Peru
Indústria e comércio	Valoração aduaneira	Argentina, Belize, Bolívia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Santa Lúcia
	Integração produtiva (Projeto Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI)	Argentina, Bolívia, Cuba, Haiti, Paraguai e Venezuela
	Patentes	Colômbia, Chile, Peru e República Dominicana
	Remessas postais da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)	Argentina, Bolívia, Colômbia e Equador
Agricultura, pecuária e abastecimento	Produção sustentável de hortaliças	Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidade e Tobago, Uruguai e Venezuela
	Tecnologias agroflorestais	Bolívia, Colômbia e Peru
Saúde	Atenção humanizada à mulher e ao recém--nascido	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela
	Banco de leite humano	Argentina, Bolívia, Colômbia, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
	Doenças sexualmente transmissíveis (DSTs)/HIV/AIDS	Bolívia, Nicarágua, Paraguai, Peru, Santa Lúcia e Suriname
	Influenza (H1N1)	Bolívia, Peru e Uruguai
	Controle da dengue	Argentina, Granada e Panamá
	Vigilância epidemiológica	Bolívia, Haiti, Panamá e Paraguai
Educação	Bolsas para estudantes de graduação	Argentina, Barbados, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidade e Tobago, Uruguai e Venezuela
	Bolsas para estudantes de pós-graduação	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela
	Mobilidade acadêmica regional para cursos acreditados no Mercosul	Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai
	Programas conjuntos de mestrado e doutorado	Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Honduras, Peru, Uruguai e Venezuela
	Cursos técnicos e profissionalizantes	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Santa Lúcia, Uruguai e Venezuela
	Doação de livros	Argentina, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela

(Continua)

(Continuação)

Setor	Temas	Países
Segurança e defesa	Repressão ao crime organizado e transnacional	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, México, Paraguai, Peru e Uruguai
	Combate ao tráfico de drogas	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai
	Paraquedismo	Argentina, Equador, Peru e Venezuela
	Técnico de blindados	Argentina, Paraguai e Venezuela
	Policiamento comunitário	Costa Rica, El Salvador e Guatemala
	Perícia e investigação criminal	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia e Paraguai
	Armamento e tiro	Cuba, El Salvador e Haiti
	Desminagem	Paraguai, Colômbia e Suriname
	Mestre de saltos	Paraguai, Peru e Venezuela

Fonte: ABC/MRE, Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/MP, SPOA/MP, SDH/PR, SENAD/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e SETEC/MEC.
Elaboração: Dinte/Ipea.

Os temas elencados no quadro 1 refletem atividades, projetos, programas e políticas públicas nacionais de destacada relevância para o Brasil e países da região. É evidente que os referidos temas concernem a agendas setoriais de desenvolvimento, parte constitutiva de política de cooperação internacional em construção.

Entre os temas, observam-se aqueles de longa data, já institucionalizados pelo governo federal, como projetos e programas conjuntos de ciência e tecnologia, programas de bolsas de estudo para estudantes estrangeiros no Brasil e programas de prevenção e combate às doenças sexualmente transmissíveis (DSTs)/AIDS. Observam-se, de igual modo, temas mais recentes da agenda de desenvolvimento – por exemplo, vacinas contra o H1N1, biocombustíveis e integração produtiva.

Existem ainda temas realizados pelo governo federal em triangulação com países ou organismos internacionais – por exemplo, a TV digital, com o apoio do Japão, e a repressão ao crime organizado e transnacional e o combate ao tráfico de drogas, com os Estados Unidos e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Nestes casos, não se trata exclusivamente de políticas públicas brasileiras, mas do resultado da confluência entre políticas domésticas, estrangeiras e internacionais.

Ainda em relação à categoria *outras despesas orçamentárias correntes*, foi possível identificar o perfil de prospecção da Cobradi, entendida como expressões de novas frentes de cooperação internacional abertas em comum acordo entre o governo federal brasileiro e o governo de países parceiros (tabela 9).

TABELA 9
Setores de prospecção da Cobradi – América Latina e Caribe (2010)

	R$ mil	%
Indústria e comércio	391,3	26,97
Esportes	108,5	7,48
Agricultura	98,6	6,80
Trabalho e emprego	88,1	6,07
Proteção e inclusão social	81,0	5,58
Tecnologia	70,6	4,87
Saúde	18,0	1,24
Segurança e defesa	15,3	1,05
Cultura	12,6	0,87
Desenvolvimento urbano	12,5	0,86
Energia	5,9	0,41
Multissetorial	287,3	19,80
Não especificado	261,3	18,01
Total	**1.451,0**	**100,00**

Fonte: ABC/MRE, Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CDF, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/MP, SPOA/MP, SDH/PR, SENAD/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e SETEC/MEC.
Elaboração: Dinte/Ipea.

Destacaram-se indústria e comércio, esportes, agricultura, trabalho e emprego, bem como proteção e inclusão social e tecnologia. Tais setores evocam novas frentes temáticas de cooperação, como é o caso da indústria e comércio, bem como a ênfase sobre temas em que o Brasil tem obtido grande projeção internacional – por exemplo, em esportes, por ser o país sede da Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016).

No que diz respeito às doações, a tabela 10 detalha setores e tipos de doação referentes aos R$ 6,5 milhões.

TABELA 10
Doações por setor e tipo de doação – América Latina e Caribe (2010)

		R$ milhões	%
Saúde	Doses de vacina contra H1N1 e hepatite B. Tratamentos antirretrovirais. Luvas para procedimentos médicos. Equipamento para soro macrogota e sais para reidratação oral. Frascos de hipoclorito de sódio. Frascos de solução *ringer-lactato* para apoio ao combate do cólera. Comprimidos para tratamento contra tuberculose. *Kit* calamidade com medicamentos de farmácia básica.	5,50	84,9
Educação	Livros. Aquisição local de materiais de abrigo e salas de aula provisórias.	0,90	13,5

(Continua)

(Continuação)

		R$ milhões	%
Esportes	Bolas de futebol de campo, futsal, handebol, voleibol, futebol com guizo, redes de campo, vôlei e materiais esportivos diversos: camisetas, bonés, bolsas, bandeiras, jogo de dama e jogo de xadrez.	0,08	1,2
Agricultura, pecuária e abastecimento	Doses de vacina contra febre aftosa. Aquisição de imagem orbital.	0,02	0,4
Total		**6,5**	**100,0**

Fonte: ABC/MRE, Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/MP, SPOA/MP, SDH/PR, SENAD/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e SETEC/MEC.
Elaboração: Dinte/Ipea.

As doações destinaram-se à aquisição de suprimentos médicos e alimentícios no atendimento a emergências humanitárias e distribuíram-se nos setores de saúde – claramente predominante –, além de educação, esportes, agricultura, pecuária e abastecimento. Entre doações de suprimentos em saúde, destacam-se vacinas e tratamentos antirretrovirais, que compõem 85% do total de gastos.

Livros e salas de aula provisórias caracterizaram o perfil das doações em educação, enquanto materiais esportivos diversos prevaleceram entre as doações em esportes. Vacinas contra a febre aftosa foram a tônica das doações em agricultura, pecuária e abastecimento em 2010. A tabela 11 apresenta o resultado de tratamento complementar a doações, apresentando-as segundo país e setor.

TABELA 11
Doações por país e setores – América Latina e Caribe (2010)

		R$ mil	%
Uruguai	Saúde, educação e esportes	2.078,69	32,02
Paraguai	Saúde	1.640,94	25,28
Bolívia	Saúde e agricultura	1.474,13	22,71
Chile	Educação	870,60	13,41
Haiti	Saúde, agricultura e esportes	184,42	2,84
Santa Lúcia	Saúde	182,91	2,82
El Salvador	Esportes	29,68	0,46
Nicarágua	Saúde e esportes	9,26	0,14
Panamá	Esportes	8,39	0,13
Venezuela	Educação e saúde	4,55	0,07
Argentina	Educação e esportes	4,43	0,07
Colômbia	Educação	1,15	0,02
México	Educação	1,15	0,02
Costa Rica	Educação	0,47	0,01
Cuba	Educação	0,46	0,01

(Continua)

(Continuação)

		R$ mil	%
Equador	Educação	0,46	0,01
Peru	Educação	0,23	0,00
República Dominicana	Educação	0,23	0,00
Total		**6.492,25**	**100,00**

Fonte: ABC/MRE, Anatel, AneelL, ANP, Anvisa, BNDES, CDF, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/MP, SPOA/MP, SDH/PR, SENAD/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e SETEC/MEC.
Elaboração: Dinte/Ipea.

Do total de doações em 2010, mais de 95% destinaram-se ao Uruguai, ao Paraguai, à Bolívia, ao Chile e ao Haiti. Importante lembrar que, destes quatro países, apenas dois (Chile e Haiti) sofreram com emergências humanitárias. As doações ao Uruguai resumiram-se praticamente a 200 mil doses de vacina contra a gripe H1N1. Para o Paraguai, as doações foram de 2.375 tratamentos antirretrovirais e 416 mil comprimidos para tratamento contra a tuberculose. A ação pode revelar o papel da Cobradi no fortalecimento da política brasileira de acesso universal e gratuito a medicamentos junto a governos de países da região.

Doações no setor de educação (livros) tiveram maior alcance na região e atingiram onze países no total. Todas as doações foram descritas como tendo sido realizadas no âmbito do projeto Lazer na América Latina/Tiempo Livre, Ocio y Recreación en Latinoamérica, realizado em parceria entre a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o Ministério do Esporte (ME), por meio de sua Rede Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (Rede Cedes), em parceria com o Serviço Social da Indústria (Sesi), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Universidade Bolivariana do Chile. O projeto tem por objetivo destacar o papel do lazer nos desenvolvimentos social, cultural e educacional dos países participantes.

Por fim, não se pode deixar de registrar o baixo percentual de gastos do governo federal com doações – apenas 1% do gasto total na região. Os demais gastos correntes (horas técnicas, diárias e passagens, bem como custos administrativos associados), de fato, não podem ser caracterizados como doações – ou seja, não se constituem em “fluxos parcialmente ou totalmente a fundo perdido”. Tal constatação reforça e torna mais premente a proposição de revisão conceitual da definição operacional de Cobradi sugerida por Campos, Bezerra Lima e Gonzalez (2012) e ajustada no relatório *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010* (Ipea, 2013). Reforça ainda a impropriedade de enquadramento do Brasil sob o rótulo de “doador” no SICD.

No que concerne à modalidade de *apoio e proteção aos refugiados*, os gastos da Cobradi na América Latina e no Caribe em 2010, executados pelo Ministério da

Justiça (MJ) e pelo MRE, foram destinados à concessão de bolsa de subsistência; acompanhamento psicossocial; material escolar; transporte para escolas; aulas de português; orientação cultural; capacitação profissional; assistência direta sobre questões de moradia, saúde, educação e segurança; e auxílio jurídico, cuja realização coube ao Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) do MJ e ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur).

Segundo registros oficiais mantidos no MJ, o Brasil abrigava acumulado de 4,4 mil refugiados de 76 nacionalidades até 2010, público-alvo das políticas públicas de apoio e proteção. Nesse ano, 35 pessoas oriundas de países da América Latina e do Caribe incluíram-se entre aquelas que receberam suporte e apoio a refugiados pelas ações do Conare; 22 eram da Colômbia; onze, da Bolívia; um, de Cuba; e um, do Peru. Em 2010, o Acnur atuou no Equador, no Haiti e na Colômbia, com a construção de salas de aula, banheiros, biblioteca e obras de melhoria em parque infantil. Incluem-se ainda – entre as ações de apoio e proteção aos refugiados no Brasil – o apoio às pessoas idosas e/ou com deficiência, assim como às vítimas de violência sexual e gênero.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do capítulo foi caracterizar o perfil da Cobradi, com base em dados relativos a ações de instituições do governo federal em 2010 na América Latina e no Caribe, e suas expressões setoriais e temáticas. A análise do perfil de ações de instituições do governo federal brasileiro visou prover insumos para que se possa refletir sobre a política de cooperação internacional do Brasil, parte integrante das políticas públicas domésticas.

Foi possível avançar minimamente na discriminação de gastos com organismos internacionais atuantes na América Latina e no Caribe, e mais detidamente no detalhamento de despesas orçamentárias correntes e doações por país, setor e temas. Neste último caso, o detalhamento do núcleo temático permitiu vislumbrar os eixos centrais da política de cooperação internacional do Brasil na região em 2010, esforço que exige continuidade em estudos futuros.

De maneira diversa do relatório *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009* (Ipea, 2010), que se fundamentou em definição externa de cooperação para o desenvolvimento, o relatório *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010* (Ipea, 2013) adotou como referência a noção de gastos públicos executados com base no orçamento federal. Sob tal enfoque – e em estreito contato com mais de noventa instituições federais –, foi possível resgatar as descrições de ações referentes aos gastos do governo federal com a Cobradi com mais propriedade e refletir criticamente sobre as definições inicialmente adotadas para o estudo e sobre o real perfil desta cooperação.

A definição original de Cobradi – adotada na primeira publicação – revelou-se, ao fim e ao cabo, mero exercício conceitual sem qualquer conexão com a realidade de instituições e gastos do governo federal brasileiro. Gradualmente, verificou-se a impropriedade dos termos "fluxo", "investimento", "doação", "fundo perdido" e até mesmo "modalidades" internacionais para caracterizar gastos oficiais do governo federal.

A própria legislação orçamentária brasileira, por exemplo, não permite doações – sejam em espécie ou em moeda –, sem aprovação prévia pelo Congresso Nacional. Com isso, é incorreto afirmar que a cooperação técnica se caracteriza como fundo perdido, posto que é realizada mediante horas técnicas de servidores públicos e outros profissionais atuantes no governo federal, bem como gastos com diárias e passagens aéreas – todos estes longe de caracterizarem-se como fundo perdido.

Não se deve perder de vista o fato de que o Brasil permanece sob a condição de "recipiendário", como definido pelo DAC/OCDE, em plena ascenção pelos aumentos recentes de ODA ao país. Nesta condição, recorde-se, sofre maior influência de políticas estrangeiras e internacionais sobre suas políticas públicas, com repercussões diretas sobre as políticas brasileiras de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Já pela condição de ator da cooperação internacional para o desenvolvimento, o Brasil distancia-se do referencial da ODA tradicional, ao realizar a cooperação sem deixar de vislumbrar a proposta de horizontalidade da cooperação Sul-Sul e sem caracterizar-se como "doador" na região. Nesta condição, o governo federal brasileiro está em condições de inovar, ao revelar ao mundo uma face nova para a cooperação internacional para o desenvolvimento.

O acúmulo de experiência na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea, com os estudos realizados até o momento, possibilitou maior distanciamento e olhar crítico sobre referências externas ao tema. De fato, é preciso muita cautela para que se evite adotar padrões ou referências alheios à realidade de instituições do governo federal brasileiro na execução da cooperação internacional. Por sua vez, exige-se de igual modo cautela frente à tentação de concluir – pelo discurso oficial – que a cooperação do Brasil é "diferente" dos demais países sem que se considere, por exemplo, que há instrumentos em comum nesta cooperação.

O desafio que se apresenta consiste em buscar compreender como se caracterizam tais gastos, bem como – em perspectiva mais analítica – sua contribuição para a projeção de políticas públicas em espaços de regimes e governança globais. Para tanto, é mister compreender o perfil da Cobradi com países parceiros, ao mesmo tempo em que se avança no conhecimento da realidade destes países com base em seus indicadores de desenvolvimento, bem como na presença da cooperação internacional para o desenvolvimento com países da tradicional comunidade de doadores.

Isso posto, cabe registrar que a caracterização do perfil da Cobradi na América Latina e no Caribe representa novo e importante passo rumo ao potencial de aprimoramentos em políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no país. Trata-se do primeiro exercício do gênero, passível de aprimoramento, mas que indica leitura além dos gastos.

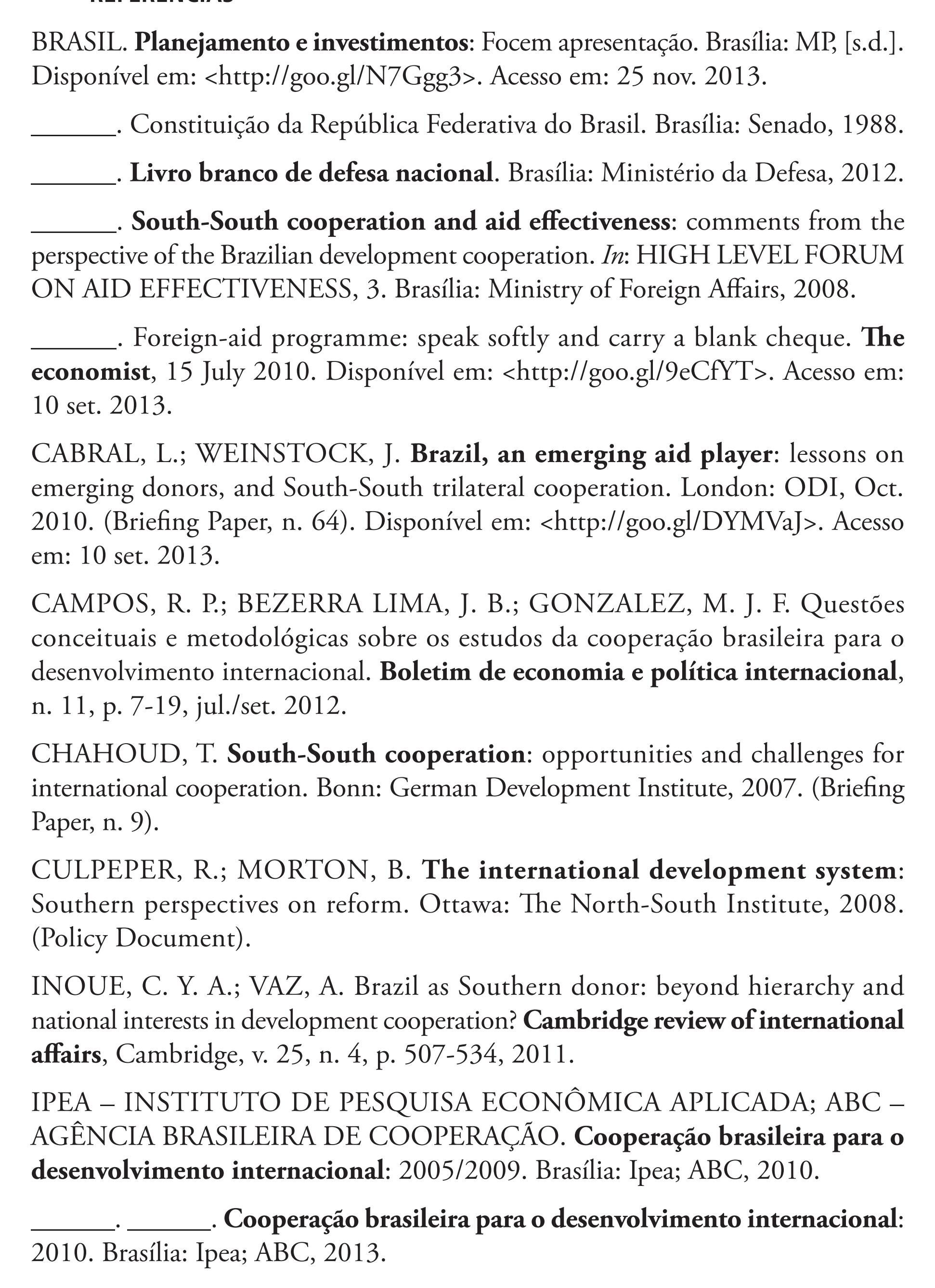
É importante ressaltar que a análise feita neste capítulo refere-se à América Latina e ao Caribe em 2010, não devendo ser generalizada como tendência de longo prazo na região, nem para outras regiões. Por exemplo, o fato de a Cobradi ter tido forte atuação no setor de segurança e defesa nesta região em 2010 não quer dizer que nos demais anos do estudo o fato será recorrente, ou que na África isto também ocorra.

Tornou-se evidente que o fenômeno em estudo abarca múltiplas formas, expressões e instituições públicas com potencial de promover a internacionalização de políticas públicas domésticas, ou o fortalecimento de políticas internacionais pela via da Cobradi na região. Portanto, pensar a política brasileira de cooperação para o desenvolvimento internacional implica gerar capacidade de observação e análise de composição complexa de setores difusos de políticas domésticas e da intersecção entre políticas domésticas e políticas internacionais.

A partir disso, vislumbra-se o potencial de explorarem-se, futuramente, relações entre gastos, respectivos perfis, saberes e conhecimentos vinculados, políticas públicas, programas e projetos nacionais, e agendas prioritárias da política externa brasileira contemporânea – sobretudo frentes de integração intra e inter-regional – e agendas prioritárias da política internacional entre nações.

Por fim, os estudos realizados sob coordenação do Ipea abrem oportunidade pioneira de observar com propriedade – a partir da realidade de instituições públicas federais brasileiras – as características da Cobradi com vistas à sua ressignificação. O objetivo proposto neste trabalho busca não apenas atender, portanto, à necessidade crescente de conhecer o que de fato o Brasil realiza mediante parcerias internacionais e globais, mas também registrar gastos efetivamente realizados e suas respectivas ações com vistas ao posicionamento do Brasil na arquitetura da ajuda internacional. Com isso, espera-se romper com pré-concepções e retóricas sobre o tema e caminhar rumo à formulação de políticas de cooperação internacional para o Brasil na atualidade e no futuro.

A eventual limitação deste trabalho advém do fato de os dados terem sido originalmente formulados para caracterizar gastos, reduzindo-se neste momento seu emprego para a análise da cooperação para o desenvolvimento internacional. Embora não se tenha incluído entre os objetivos deste capítulo a caracterização de como o poder executivo federal brasileiro (noventa instituições federais) está estruturado para coordenar sua política de cooperação internacional para o desenvolvimento, permanece no raio de visão do Ipea o estudo das ações da cooperação internacional realizadas por estados e municípios, bem como por órgãos dos demais poderes.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Planejamento e investimentos**: Focem apresentação. Brasília: MP, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/N7Ggg3>. Acesso em: 25 nov. 2013.

______. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

______. **Livro branco de defesa nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

______. **South-South cooperation and aid effectiveness**: comments from the perspective of the Brazilian development cooperation. *In*: HIGH LEVEL FORUM ON AID EFFECTIVENESS, 3. Brasília: Ministry of Foreign Affairs, 2008.

______. Foreign-aid programme: speak softly and carry a blank cheque. **The economist**, 15 July 2010. Disponível em: <http://goo.gl/9eCfYT>. Acesso em: 10 set. 2013.

CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. **Brazil, an emerging aid player**: lessons on emerging donors, and South-South trilateral cooperation. London: ODI, Oct. 2010. (Briefing Paper, n. 64). Disponível em: <http://goo.gl/DYMVaJ>. Acesso em: 10 set. 2013.

CAMPOS, R. P.; BEZERRA LIMA, J. B.; GONZALEZ, M. J. F. Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. **Boletim de economia e política internacional**, n. 11, p. 7-19, jul./set. 2012.

CHAHOUD, T. **South-South cooperation**: opportunities and challenges for international cooperation. Bonn: German Development Institute, 2007. (Briefing Paper, n. 9).

CULPEPER, R.; MORTON, B. **The international development system**: Southern perspectives on reform. Ottawa: The North-South Institute, 2008. (Policy Document).

INOUE, C. Y. A.; VAZ, A. Brazil as Southern donor: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge review of international affairs**, Cambridge, v. 25, n. 4, p. 507-534, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005/2009. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

______. ______. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Development Assistance Committee. **DAC List of ODA recipients**: effective for reporting on 2009 and 2010 flows. Paris: OECD, 2013a. Disponível em: <http://goo.gl/HklV8y>. Acesso em: 10 set. 2013.

______. ______. **DAC Glossary of key terms and concepts**. Paris: OECD, 2013b. Disponível em: <http://goo.gl/CidMt0>. Acesso em: 12 set. 2013.

PINO, B. A. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de economia & relações internacionais**, São Paulo, v. 5, n. 8, p. 5-23, jan. 2006.

ROWLANDS, D. **Emerging donors in international development assistance**: a synthesis report – one of five reports on the role played by emerging economies in funding international development. Canada: IDRC, Jan. 2008. Disponível em: < http://goo.gl/1XN5Hu>. Acesso em: 10 set. 2013.

SCHLÄGER, C. **New powers for global change?** Challenges for international development cooperation: the case of Brazil. Berlin: FES, Mar. 2007. (Briefing Papers, n. 3).

SOTERO, P. **Brazil as an emerging donor**: huge potential and growing pains, development outreach special report. Washington: The World Bank, Feb. 2009.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, S. L. J. **Brazil as a new international development actor**: South-South cooperation and the IBSA Initiative. Madrid: FRIDE – A European Think Tank for Global Action, 2008.

WOODS, N. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International affairs**, v. 84, n. 6, p. 1.000-1.018, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Temas de realização da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional por setor (2010)

Setor	Temas
Tecnologia	Fontes de luz síncroton. Projetos conjuntos de pesquisa em ciência e tecnologia. Biotecnologia. Mapeamento geológico e de recursos minerais em aéreas de fronteiras. Nanotecnologia. Modelagem em hemodinâmica. TV digital. *Software* livre e governo eletrônico. *Software* para o tratamento de imagens médicas (Invesalius). Modelagem do sistema cardiovascular humano. Metrologia. Cadeia produtiva mineral. Pesquisa biomédica. Acreditação. Banda larga nas escolas. Sistemas de informações de águas subterrâneas. Banco de dados geológicos. Tecnologias agroflorestais. Construção civil. Genética bovina. Recursos hídricos e gerenciamento de impactos. Levantamentos gravimétricos e atualização cartográfica. Determinação de metais e água. Algoritmo de busca espacial. Redes meteorológicas automáticas.
Energia	Biocombustíveis. Sinergia e identificação dos grandes temas de vulnerabilidade e impactos. Padrões para o etanol da África e da América Latina (PEAAL). Fontes de biomassa para a produção de biodiesel. Energização rural. Estudo comparativo em segurança e toxicocinética. Aspectos regulatórios do setor elétrico. Petróleo e gás. Usina hidrelétrica. Física de altas energias. Carvão vegetal. Dendroenergia. Eficiência energética nas edificações públicas e comerciais. Medidores de energia elétrica. Monitoramento de usina.
Meio ambiente	Gestão de áreas protegidas. Soluções espaciais para o manejo de desastres naturais e respostas de emergências. Gestão de recursos hídricos. Redução dos incêndios florestais e alternativas ao uso do fogo na Amazônia. Monitoramento do bioma amazônico. Previsão e mudanças climáticas. Monitoramento do desflorestamento, do corte ilegal de árvores e de mudanças no uso do solo, na região pan-amazônica (Panamazônia II). Preservação, monitoramento e fiscalização ambientais. Aproveitamento de material reciclável. Operação, manutenção e controle de estações de tratamento de águas residuais em pequenas coletividades urbanas e sistemas lagunares. Gestão e valoração de serviços ambientais. Gestão urbana de cinturão ecológico. Centro de Tecnologias Ambientais (CTA). Gestão e tecnologias ambientais. Produção aquícola, sistemas agroflorestais em comunidades fronteiriças amazônicas, manejo sustentável de bosques amazônicos e recuperação de áreas degradadas. Proteção de recursos naturais. Modelagem numérica de química atmosférica (meteorologia e hidrologia). Conservação ambiental. Pesquisa, coleta, preparação e análise de mercúrio em amostras biológicas e ambientais. Gestão de desastres com produtos químicos.
Proteção e inclusão social	Saúde mental e direitos humanos. Abuso e maltrato. Modelos de ministérios públicos no Mercosul. Memória, justiça, verdade e reparação. Políticas gerontológicas. Aluguel social. Políticas sobre a mulher na América Latina e no Caribe. Pastoral da criança. Direitos humanos. Combate à homofobia. Redução da criminalidade. Políticas de inclusão social. Metodologias de investigação sobre indícios de enriquecimento ilícito de servidores públicos. Crianças e adolescentes. Desenvolvimento social. Gestão das políticas de proteção social. Saúde dos povos indígenas. Gestão operacional de programas sociais. Proteção de pessoas com deficiência. Registro civil de nascimento. Processo eleitoral. Erradicação do trabalho infantil. Desenvolvimento comunitário. Espaços de participação cidadã. Assessoria jurídica ao cidadão. Alimentação escolar. Trabalho forçado e trabalho infantil.
Indústria e comércio	Remessas Postais da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Integração produtiva (Projeto Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial ABDI). Valoração aduaneira. Centro de atendimento ao empreendedor. Patentes. Propriedade industrial. Portabilidade numérica. Política industrial. Desenvolvimento empresarial. Empreendedorismo. Micro e pequenas empresas. Produção de aves coloniais. Programa de substituição competitiva de importações. Comércio exterior. Informações de mercado.

(Continua)

(Continuação)

Agricultura, pecuária e abastecimento	Bovinos. Projeto Peixes Amazônicos – Povos Amazônicos. Sistema de sementes. Cultivo e processamento de tilápias. Agricultura familiar. Vacinas contra febre aftosa. Sanidade agropecuária e inocuidade alimentar. Aquicultura e pesca continental. Produção sustentável de hortaliças. Tecnologias agroflorestais. Alimentação escolar. Captação de água. Produção de caprinos e ovinos. Sistemas agroflorestais com cacau. Tecnologias limpas na produção de gado. Agricultura protegida. Restauração ecológica. Produção de sementes de dendê. Metais pesados na agricultura. Controle biológico de pragas agrícolas. Genótipos de tomate. Produção de soja e milho. Produção de mudas de flores e plantas ornamentais. Manejo agronômico e processamento da castanha e do pedúnculo do caju. Diversificação agroprodutiva. Coleta de moluscos B *cousini*. Produção de frutas tropicais. Serviços de extensão para trabalhadores rurais. Associativismo e desenvolvimento de cadeia de valor. Produção de milho. Produção e utilização da soja. Produção de arroz de sequeiro. Contribuição na aquisição de alimentos. Seguranças alimentar e nutricional. Unidade de demonstração e validação de tecnologia agrícola. Revitalização da Fazenda de Fond-des-Nègres. Produção de feijão, milho, arroz e mandioca. Recuperação agrícola. Cobertura vegetal e proteção e restauração de floresta. Hortifruticultura. Sanidade vegetal. Biofertilizantes e sementes. Produção leiteira. Cultivo de batata e alho. Produção de látex de seringueira. Pirarucu e outras espécies amazônicas. Desenvolvimento da indústria de caju. Mamíferos aquáticos. Melhoramento genético de hortaliças. Produção de mudas e beneficiamento ecológico de café.
Saúde	Controle da dengue. Banco de leite humano. Atenção humanizada à mulher e ao recém-nascido. Influenza (H1N1). Sistemas de vigilância em saúde ambiental. Doenças sexualmente transmissíveis (DSTs)/HIV/AIDS. Desnutrição. Promoção da saúde, desenvolvimento local e municípios saudáveis. Viroses gastroentéricas. Norovírus e outros vírus. Espécies de leishmania. Vigilância sanitária. Odontologia. Pesquisa clínica. Regulação e política farmacêuticas. Determinantes sociais. Sistemas de informação em saúde. Cólera. Vigilância epidemiológica e ambiental. Gestão da educação e do trabalho. Hepatite B. Soro macrogota e sais para reidratação oral. Imunização. Hipoclorito de sódio. Práticas integrativas e competência intercultural. Cardiologia. Hantavirose. Investigação ecoepidemiológica em roedores silvestres. Tuberculose. Rede de escolas de saúde públicas. Registro de medicamentos, farmacovigilância e inspeções. Sífilis. Doença de Chagas. Rede Panamazônica de ciência, tecnologia e inovação em saúde. Sangue e hemoderivados. Hemoterapia. Biodisponibilidade e bioequivalência farmacêuticas.
Educação	Bolsas para estudantes de graduação e pós-graduação. Mobilidade acadêmica regional para cursos acreditados no Mercosul. Programas conjuntos de mestrado e doutorado – nas áreas de epidemiologia; álcool e outras drogas psicoativas; botânica; biologia; metrologia; astronomia; geofísica; metrologia e qualidade; florestas tropicais; entomologia; biodiversidade e turismo; malacologia médica; ciência da computação; tecnologia mineral; saúde; ambiente e sociedade; matemática aplicada; astronomia; astrofísica; geofísica; e agricultura no trópico úmido. Cursos técnicos e profissionalizantes – nas áreas de indústria; diplomacia; alfabetização de jovens e adultos; aeronáutica; energias renováveis; telecomunicações; educação à distância; turismo e hospitalidade; desenho curricular e gestão escolar; e saúde pública. Doação de livros. Educação indígena. Materiais de abrigo e salas de aula provisórias.
Segurança e defesa	Paraquedismo. Olimpíadas militares. Técnico de blindados. Eletrônica. Resgate. Segurança de voo. Inteligência militar. Operações aeromóveis. Segurança de aviação. Aperfeiçoamento de oficiais. Zona de paz e cooperação do Atlântico Sul. Operações na selva. Material bélico. Hidrografia e navegação. Arma de infantaria. Aperfeiçoamento de sargentos. Perícia e investigação criminal. Política do exército para sargentos. Prevenção de acidentes aeronáuticos e controle do espaço aéreo. Segurança regional. Desminagem. Armamento e tiro. Guerra eletrônica. Defesa civil. Segurança pública. Cirurgia plástica. Operações militares em áreas fronteiriças. Repressão ao crime organizado e transnacional. Combate ao tráfico de drogas. Criminalística. Segurança de voo. Comunicação social para sargentos e oficiais. Treinamento para missão de paz. Operador de estação de telecomunicações. Interceptação legal de comunicações telefônicas e telemáticas. Policiamento comunitário. Polícia nacional e segurança presidencial. Controle de trânsito. Controle de tráfego marítimo. Mestre de saltos.
Desenvolvimento urbano	Qualidade e produtividade do *habitat*. Uso de ferramentas de cadastro e georreferenciamento de imóveis rurais. Processos e questões críticas da gestão da terra urbana e urbanizações de favelas. Transportes públicos. Gestão e desenvolvimento local (cidadania, municípios criativos e inovadores). Governos locais (empreendimentos de baixa renda). Construção de cisternas. Plano de manejo de uso e ocupação. Sistemas e serviços de limpeza pública. Desenvolvimento sustentável de favelas. Urbanismo e mobilidade urbana.
Cultura	Programas e políticas culturais. Gestão do patrimônio cultural. Gestão das culturas. Lei de Incentivo à Cultura. Culturas digitais. Conservação preventiva para instituições cariocas de bens culturais. Patrimônio e museus. Revitalização de centros históricos. Sistemas de conservação integrada. Museologia.
Finanças	Treinamento em finanças públicas. Estatísticas monetárias e financeiras. Banco comercial. Controle de risco creditício. Convênio de pagamentos e créditos recíprocos.

(Continua)

(Continuação)

Seguridade social	Direitos do trabalho e da seguridade social. Colaboração com a Organização Internacional do Trabalho (OIT).
Esportes	Doação de bolas, redes e materiais esportivos diversos. Desenvolvimento esportivo. Inclusão social por meio da prática esportiva.
Trabalho e emprego	Emprego e trabalho decente. Trabalho, emprego e seguridade social. Marco regional para a proteção, a vigilância e a regulamentação dos trabalhadores migrantes na América Latina e no Caribe. Relações de trabalho. Inspeção do trabalho.
Telecomunicações	Marco regulatório de telecomunicações. Reconstrução de setores de telecomunicações.
Turismo	Intercâmbio e transferência de conhecimento. Desenvolvimento do turismo.
Multissetorial	Gestão de sistemas e tecnologias de informação em hospitais, concernente a áreas como: recursos humanos; gestão estratégica do hospital; pesquisa e desenvolvimento; inovação tecnológica (investimentos em inovação tecnológica e cooperação para inovação); equipamentos de tecnologia da informação nos hospitais; aquisição de máquinas e equipamentos; base de dados; redes; segurança e telecomunicações; gestão de tecnologia da informação; comércio e negócio eletrônico; e telemedicina. Encontros internacionais sobre o tema da geografia. Modelo de transferência radiativa na atmosfera. Missão multidisciplinar para elaboração de projetos de cooperação técnica. Transferência de experiência nas áreas de geografia e estatística. Políticas públicas de desenvolvimento social, combate à fome e segurança alimentar e nutricional. Missão do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Desenvolvimento econômico e social. Acompanhamento de projeto em áreas como modelo de rede de capacitação (escola virtual) e comércio eletrônico (infraestrutura de chaves públicas – ICP; infraestrutura *timestamp* – carimbo de tempo). Planejamento e ordenamento territorial. Gestão descentralizada dos programas sociais. Elaboração de projetos de cooperação técnica nas áreas de segurança, empreendedorismo, extensão rural e saúde. Gestão de aeroportos. Sistema binacional de informação estatística de fronteira. Planejamento de desenvolvimento.

Fonte: ABC/MRE, Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CDF, Capes, CEPLAC, CGU, CONAB, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, ENAP, ESAF, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE, SEAIN/MP, SPOA/MP, SDH/PR, SENAD/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e SETEC/MEC.
Elaboração: Dinte/Ipea.

CAPÍTULO 9

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÍNDIA E DA CHINA

André de Mello e Souza[1]

1 INTRODUÇÃO

Embora frequentemente tratados como *doadores emergentes*, Índia e China se engajam em cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) há cerca de sessenta anos. Conforme Bruno Ayllón mostra no capítulo 3 deste volume, a aproximação entre os dois países, manifestada sobretudo na visita de Zhou En Lai, primeiro-ministro chinês, à Índia, em abril de 1954, permitiu a defesa dos *cinco princípios da coexistência pacífica*: *i)* o respeito mútuo da integridade territorial e da soberania; *ii)* a não agressão mútua; *iii)* a não ingerência mútua; *iv)* a igualdade e o benefício mútuo; e *v)* a coexistência pacífica. Discutidos e ampliados em seguida na Conferência de Bandung em 1955, estes princípios formaram a base do Movimento dos Não Alinhados (MNOAL) de 1961 e foram também incorporados pelas Nações Unidas depois da aprovação pela Assembleia Geral da Resolução sobre Coexistência de 11 de dezembro de 1957. Índia e China tiveram participação ativa em Bandung, que representou o "momento fundacional da solidariedade entre os países em desenvolvimento" (Ayllón, capítulo 3 deste volume). A Conferência defendeu diversos princípios que deveriam guiar a cooperação Sul-Sul (CSS), e recomendou a criação de um Fundo Especial de Desenvolvimento Econômico ou de uma Corporação Internacional de Finanças. A CSS, "concebida como um mecanismo solidário para lograr um progresso econômico-social independente", foi profundamente marcada pelos princípios de coexistência pacífica elaborados por Índia e China, adotados e estendidos em Bandung e reafirmados pelos dois países até hoje como orientadores de sua CID (Ayllón, capítulo 3 deste volume).

Com o expressivo crescimento econômico sustentado durante as últimas décadas, as duas potências asiáticas incrementaram essa CID, passando a ofertá-la mais que recebê-la, e a utilizá-la como importante instrumento de política externa. Índia e China buscam principalmente alcançar objetivos econômicos com os países

1. Coordenador de Estudos em Governança e Instituições Internacionais da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

parceiros, e particularmente o acesso a recursos naturais e de energia. Contudo, objetivos políticos e estratégicos também são evidenciados nessa cooperação.

Significativamente, ambos rejeitam a definição, os padrões e os procedimentos adotados pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE), defendendo uma concepção mais ampla e pragmática da CID que inclui relações econômicas geradoras de benefícios mútuos e rejeitando condicionalidades de boa governança, observância dos direitos humanos e preservação ambiental. Índia e China também se opõem aos padrões de monitoramento e avaliação defendidos pelo CAD/OCDE, argumentando que seu engajamento mais recente na CID e sua maior carência de recursos financeiros e humanos devem ser levados em consideração e justificam deveres diferenciados. Por fim, ambos os países também rejeitam os termos *assistência* ou *ajuda*, *doador* e *recipiendário*, usados no âmbito das relações Norte-Sul, propondo em seu lugar relação de *cooperação* composta por *parceiros*, e destacando sua motivação de solidariedade e horizontalidade. A CID indiana e chinesa é enfatizada como resultando de demandas destes países parceiros. Dessa forma, Índia e China contribuem para tornar mais complexos e multifacetados os fluxos de CID, como parte significativa da sua vertente Sul-Sul.

Este capítulo busca mapear e analisar de forma sistemática a CID da Índia e da China. Para tanto, aborda particularmente seus históricos e motivações de política externa; suas estruturas institucionais; as estimativas de quantias desembolsadas e seus instrumentos, natureza e canais de execução; sua distribuição geográfica por região e países; as áreas do desenvolvimento por elas priorizadas; e, por fim, seu impacto nos países parceiros. Claramente, a falta de arcabouço conceitual comum e de disponibilidade e centralização de dados dificulta a tarefa de mapeamento da cooperação internacional destes países, ilustrando os desafios frequentemente enfrentados no estudo e na condução da CSS. De todo modo, é possível pelo menos oferecer estimativas aproximadas que permitam uma análise comparativa, ainda que tentativa, das características principais desta cooperação.

2 A CID DA ÍNDIA

2.1 Histórico e motivações de política externa

Entre 1951 e 1992, a Índia se tornou o maior recipiendário de assistência oficial para o desenvolvimento (ODA, em inglês) em termos absolutos.[2] O país recebia tal assistência principalmente de sua ex-metrópole, o Reino Unido, mas também de outros doadores bilaterais, como o Japão, e multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento. Apesar de manter boas relações

2. A quantia total de OAD recebida nesse período é estimada em US$ 55 bilhões. Com base em indicadores de OAD *per capita*, contudo, a Índia não aparece entre os maiores recipiendários (Bijoy, 2010, p. 65).

com a União Soviética e de seu não alinhamento, durante a Guerra Fria a Índia era considerada pelo ocidente um baluarte contra o comunismo no sul da Ásia, justificando o influxo de recursos externos (Dehejia, 2010).

Os primeiros programas indianos de CID remontam aos anos 1950, e eram destinados sobretudo ao Nepal. Iniciativas específicas com outros países seguiam o princípio da reciprocidade e envolviam com frequência doações em espécie. Sob liderança indiana, o Plano de Colombo de 1951 estabeleceu uma organização regional para CID no sul e sudeste da Ásia, visando principalmente a cooperação financeira e técnica. A Conferência Afro-Asiática em Bandung (1955) reforçou os compromissos de cooperação técnica entre a Índia e outros países africanos e asiáticos. Ao mesmo tempo, a liderança da Índia na cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento foi altamente beneficiada por sua experiência no MNOAL. A partir de 1959 a CID indiana passou a ser baseada em programas, destinados sobretudo ao Nepal e ao Butão. Nesse período a Índia apoiou o plano quinquenal nepalês (1960-1965), o primeiro plano de desenvolvimento de um país parceiro a ser beneficiado por sua CID. Em 1972 as ações do Plano de Colombo tinham sido estendidas para cinquenta países, e no seu âmbito a Índia ofereceu treinamento para 1.622 estudantes em uma ampla gama de áreas do desenvolvimento que incluíam saúde pública, medicina, aviação, engenharia, silvicultura, estatística e desenvolvimento comunitário (Chaturvedi, 2012b, p. 171-173).

Foi somente a partir da última década, contudo, que o país passou a conceder maior CID, se tornando um doador líquido. Por exemplo, em 2003 a Índia se tornou um credor líquido do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Fundo de População das Nações Unidas (*The United Nations Population Fund* – UNFPA) após ter recebido recursos dessas organizações durante anos. Em 2004, os influxos de OAD somaram menos de US$ 21 milhões. Em 2007, esta assistência recebida pela Índia representava somente 0,3% de seu PIB e já tinha se tornado insignificante para seu desenvolvimento (Bijoy, 2010, p. 65).

Como no caso de outros países emergentes, tal mudança nos fluxos de cooperação internacional refletiu em parte o impressionante desempenho macro e socioeconômico da Índia na última década, bem como sua maior influência geopolítica. Potência nuclear com ambições de se tornar líder regional e obter um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), assim como maior representação e quotas no FMI, a Índia tem almejado se apresentar como um importante concessor de CID. A limitação da ODA recebida a oito países membros da OCDE (Alemanha, Japão, Rússia, Reino Unido, Estados Unidos, França, Itália e Canadá) e a União Europeia (UE),[3]

3. Os demais países teriam que canalizar sua cooperação para Índia via organizações não governamentais (ONGs) e instituições multilaterais.

o estabelecimento de um limite mínimo para esta assistência, em 2012 estipulado em US$ 25 milhões, a rejeição de toda assistência *amarrada*, bem como a recusa de ajuda emergencial após o tsunami asiático de 2004, o terremoto na Caxemira em 2005 e as inundações causadas pelas monções em Mumbai em 2006 evidenciam esta nova postura (Agrawal, 2007, p. 3-4; Bijoy, 2010, p. 67; Chaturvedi, 2012b, p. 170).

De uma forma geral, a CID indiana tem buscado mais promover interesses econômicos e, em menor medida, político-estratégicos, que propriamente humanitários (Chanana, 2010). Conforme será discutido mais detalhadamente neste capítulo, o país objetiva garantir acesso a fontes de energia, proteger diásporas indianas e promover seus interesses políticos e econômicos na África, especialmente diante da expansão das atividades da China no continente. A competição com a China na África diz respeito principalmente às reservas de petróleo, mas também à influência diplomática e ao acesso aos mercados consumidores da região (Agrawal, 2007, p. 7). A Índia também busca, assim como o Brasil, um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

2.2 Estrutura institucional

No que tange à sua estrutura institucional, a CID concedida pela Índia se encontra concentrada no Ministry of External Affairs (Ministério de Assuntos Externos – MEA). Este ministério é diretamente responsável pela cooperação concedida ao Butão, Nepal e Afeganistão; e presta consultoria aos ministérios das Finanças e Comércio com relação à cooperação concedida a outros países. O MEA também financia os programas gerais do *Indian Technical and Economic Cooperation* (Cooperação Técnica e Econômica Indiana – ITEC), que implementa sobretudo programas de treinamento, e do *Indian Council for Cultural Relations* (Conselho Indiano para Relações Culturais – ICCR). Nos vinte anos após 1985, o financiamento para o ITEC subiu de US$ 4,3 milhões para US$ 12,6, superando US$ 14 milhões em 2008-2009 (tabela 1) e nos dez anos subsequentes o número de pessoas em treinamento subiu de 427 para 2014 (Chaturvedi, 2012b, p. 180).

O Ministério das Finanças exerce supervisão administrativa dos empréstimos e créditos subsidiados do Exim Bank (Banco de Importação-Exportação) indiano (Agrawal, 2007, p. 5-6). Os empréstimos e linhas de crédito oferecidos pelo Exim Bank para instituições financeiras estrangeiras, bancos regionais de desenvolvimento, governos soberanos e outros[4] visam sobretudo facilitar e promover o comércio da Índia com outros países no âmbito do *Indian Development and Economic Assistance Scheme* (Esquema Indiano de Assistência Econômica e para o Desenvolvimento – Idea), apoiando em particular as

4. Os maiores recipiendários do crédito do Exim Bank indiano são o governo do Sudão (US$ 350 milhões), Ceylon Petroleum (US$ 150 milhões), Banco Mellat (US$ 200 milhões), o governo da Etiópia (US$ 122 milhões) e o ECOWAS Bank for Investment and Development (US$ 250 milhões) (Chaturvedi, 2012b, p. 182).

atividades comerciais de empresas indianas médias e pequenas (Exim Bank, 2013, Chaturvedi 2012b, p. 182).[5] A primazia das motivações econômicas se reflete no crescimento de 11,3% nas despesas do Exim Bank no período de 2004-2010, consideravelmente maior que o crescimento de 3,3% nas despesas do MEA (Chanana, 2010).

Apesar da aparência de coordenação central, a CID da Índia – assim como a de outros países emergentes – é altamente fragmentada, canalizada por diversas outras agências governamentais e carece de controles e clareza orçamentários. Por exemplo, o Ministério da Energia compartilha os custos da construção de duas hidrelétricas no Butão com o MEA; e a maior empresa petrolífera estatal indiana, a *Oil and Natural Gas Corporation Limited* (ONGC), tem investido na construção de uma ferrovia na Nigéria. Após o tsunami asiático de 2004, as forças armadas e paramilitares indianas foram responsáveis pela cooperação médica, pela reparação de infraestrutura e pelos serviços de reabilitação em países vizinhos.

Contudo, há reconhecimento por parte do governo dessa fragmentação institucional e proposta para remediá-la por meio da criação de nova agência. Durante o planejamento orçamentário para 2007-2008, foi determinado o estabelecimento da India International Development Cooperation Agency (Agência da Índia de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – IIDCA), composta por representantes do MEA, do Ministério das Finanças, do Ministério do Comércio e Indústria, entre outros, com a finalidade de unificar o monitoramento e a administração da CID indiana (Chaturvedi, 2012a, 2014). Em 2012, foi estabelecida nova divisão no MEA, a *Development Partnership Administration* (Administração das Parcerias para o Desenvolvimento – DPA), encarregada de administrar a concepção, execução e conclusão dos projetos da CID indiana, que pode ser considerada um embrião de uma agência de pleno direito. A DPA combina uma estrutura temática e regional, possuindo três divisões: DPA-I, que lida com as linhas de crédito além de subvenções para países da África e Bangladesh e projeto de habitação no Sri Lanka; DPA-II, que cuida de programas de treinamento da ITEC em 161 países parceiros, além de subvenções para países asiáticos e latino-americanos e cooperação humanitária; e DPA-III, que está encarregada da implementação de subvenções no Afeganistão, nas Maldivas, no Mianmar, no Nepal e no Sri Lanka (Chaturvedi, 2012b, 2014).

2.3 Quantias desembolsadas, instrumentos, natureza e canais de execução

Além da fragmentação institucional, há outras dificuldades para se estimar a CID indiana. Em primeiro lugar, nem o MEA nem o Ministério das Finanças mantêm registros dessa cooperação. Ademais, estes ministérios também carecem de uma

5. Ver valores envolvidos na tabela 1.

definição padronizada do que seja CID, bem como de levantamentos e métodos contábeis eficazes. Por fim, muitas vezes promessas de cooperação são anunciadas como desembolsos, embora possam não ser cumpridas (Agrawal, 2007, p. 5). Isto significa que os dados disponíveis acerca da CID da Índia ainda são altamente precários, e devem ser tratados enquanto tal. Como a Índia, assim como outros países emergentes, deseja apresentar sua CID como significativa e benéfica, tanto para ela quanto para seus parceiros, maior transparência, monitoramento, coordenação e eficiência burocráticas são essenciais para esse propósito.

Não obstante, há estimativas parciais disponíveis da cooperação internacional indiana para o desenvolvimento. A concedida pelo MEA entre 2007 e 2008 foi de cerca de US$ 420 milhões. De acordo com o Ministro das Finanças, neste mesmo período outros ministérios e agências da Índia concederam US$ 1 bilhão para outros países em CID (Agrawal, 2007, p. 6).

A CID indiana é orientada principalmente para projetos específicos, se concentrando na cooperação técnica e nos empréstimos, embora o perdão de dívidas também seja significativo, principalmente de países africanos, como Tanzânia (US$ 20 milhões) e Zâmbia (US$ 5 milhões) (Kragelund, 2008). Notadamente, conforme já mencionado, a maior parte dos empréstimos é concedida pelo Exim Bank com a finalidade de capacitar países parceiros a comprarem projetos de infraestrutura, equipamentos, bens e serviços da Índia, constituindo portanto evidência de CID *amarrada*. A África recebe a maior parcela do crédito do Exim Bank indiano (59%), seguida da Ásia (36%), sendo os dois principais países receptores o Sudão (US$ 350 milhões) e a Etiópia (US$ 122 milhões). A partir de março de 2013 cerca de US$ 8,57 bilhões foram disponibilizados para financiar projetos – geralmente de infraestrutura – em 167 países (Exim Bank, 2013). A Índia oferece pouca CID na forma de subvenções em espécie (tabela 1).

É notável também a crescente ênfase da Índia na concessão de acesso maior e facilitado ao seu mercado como uma forma de CID. As exportações de países menos desenvolvidos (*least developed countries* ou LDCs, em inglês) são favorecidas por meio de medidas unilaterais indianas como meio supostamente mais eficaz que as subvenções para promover o desenvolvimento desses países. Em particular, exportações da África de algodão, cacau, cana-de-açúcar, cobre e minério de alumínio têm sido beneficiadas, assim como têxteis e a quase totalidade das exportações de Bangladesh (Chaturvedi, 2012a; 2014).

A CID concedida pela Índia tem sido canalizada sobretudo bilateralmente. Não obstante, o país representa um dos maiores contribuintes para o *Commonwealth Fund for Technical Cooperation* e o *South Asian Association for Regional Cooperation Development Fund* (Fundo de Desenvolvimento da Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional – SAARC) por via da ITEC. Desde 1982 a Índia contribui

para o *African Development Fund* (Fundo de Desenvolvimento Africano) do African Development Bank (Banco de Desenvolvimento Africano – AfDB) (tabela 4). Ademais, a Índia também contribui para o UNFPA e o *Emergency Assistance Fund* (Fundo de Ajuda para Emergências) do FMI a partir de 2003 (Agrawal, 2007, p. 8; UNDP, 2009, p. 177; Bijoy, 2010, p. 67). Ainda assim, as quantias direcionadas pela Índia às organizações internacionais e instituições financeiras internacionais entre 2008-2009 somam US$ 76,9 milhões, valor inferior ao que foi direcionado ao Afeganistão (US$ 96.914 milhões) e menos da metade do que foi direcionado ao Butão (US$ 178,235 milhões) no mesmo período (tabela 1).

A Índia praticamente não tem histórico de cooperação para o desenvolvimento triangular. Entretanto, os méritos da cooperação trilateral têm sido reavaliados em razão de experiências com agências de cooperação ocidentais em campanhas para democratização do Nepal, e de maior exposição a outros doadores no Afeganistão. Parcerias com a Alemanha em projetos de infraestrutura na África e para combater doenças contagiosas, assim como com o Reino Unido, tem sido negociadas. Ainda assim, este tipo de cooperação ainda é pouco considerado pelo MEA. Segundo alguns analistas, a cooperação trilateral poderia minar a ambição da Índia de se apresentar como porta-voz do mundo em desenvolvimento (Agrawal, 2007, p. 12), assim como o controle exercido pelo país na CID por ele oferecida. Possivelmente pelas mesmas razões, a cooperação multilateral indiana é relativamente pequena, correspondendo a cerca de 1% do total (Chaturvedi, 2012b, p. 177-179; 2014).

TABELA 1
A cooperação para o desenvolvimento indiano
(Em US$ milhões)

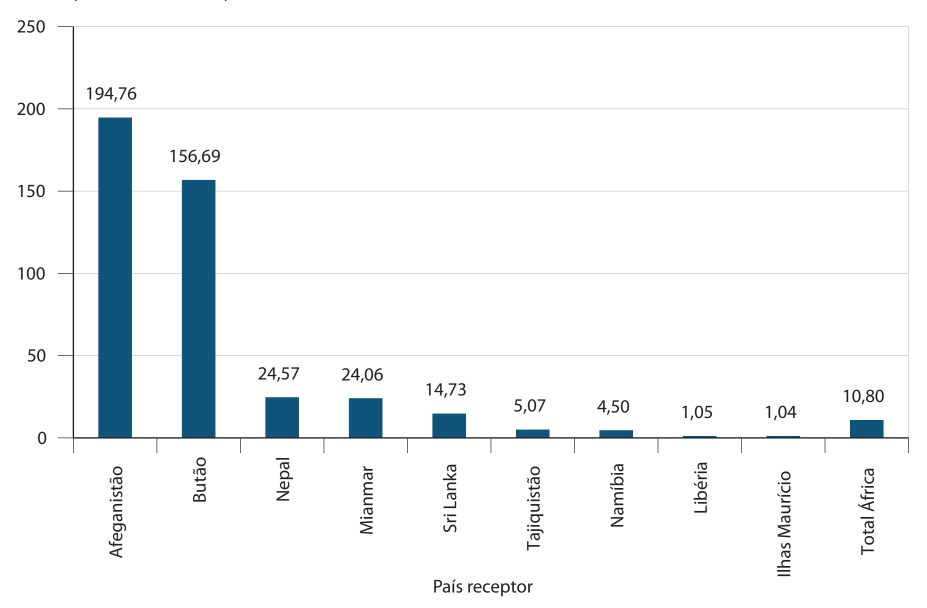
	1998-1999	2008-2009
Subvenções	133,205	4.195,461
Empréstimos	64,891	30,185
Subvenções + empréstimos	198,096	44.971,361
Dos quais no orçamento do MEA para a ITEC		14,156
Para a África	2,615	17,423
Contribuições para organizações internacionais	38,530	76,900
Alocações a instituições financeiras internacionais		3,724
Das quais para o *African Development Bank*		3,136
Subsídios de equalização de juros do Exim Bank		50,526
Cooperação internacional total estimada	236,626	5.808,568
Empréstimos e garantias do Exim Bank	499,470	7.623,299

Fonte: Bijoy (2010, p. 69).
Obs.: Conversão da rúpia indiana para o dólar americano utilizando as taxas de câmbio médias bianuais 42,0706 (1998-1999) e 45,9170 (2008-2009).

2.4 Alocação geográfica

A Índia tem concentrado sua CID primordialmente entre países vizinhos, sobretudo o Butão e o Afeganistão, sendo que Nepal e Mianmar também têm recebido fluxos significativos (gráfico 1). O Butão sozinho tem recebido cerca de 30% desta cooperação entre 1991 e 2006 (Agrawal, 2007, p. 7). Embora a CID indiana direcionada para a África tenha crescido consideravelmente na última década (tabela 1), tal cooperação ainda representa menos do que é concedido para estes países do sul da Ásia, correspondendo a cerca de 10% do concedido ao Afeganistão (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Distribuição geográfica da cooperação para o desenvolvimento da Índia (2010)
(Em US$ milhões)



Fonte: AidData.

Os interesses econômicos da Índia no sul da Ásia ajudam a explicar a concentração da CID do país nesta região. Notadamente, a energia produzida pelas hidroelétricas construídas com financiamento indiano no Butão irá, em grande medida, ser vendida para Índia. Similarmente, a CID indiana direcionada para Mianmar é parcialmente explicada pelo interesse da Índia em criar um acesso por terra às reservas de gás natural naquele país, bem como ao seu mercado interno. Esta cooperação tem sido alvo de intensas críticas, tanto em âmbito doméstico como global, por supostamente beneficiar a junta militar que governa Mianmar de forma autoritária e com violação de direitos humanos (Bijoy, 2010, p. 69).

Há também, contudo, motivações políticas para a alocação da CID da Índia no sul da Ásia. A diáspora de mais de 100 mil ex-combatentes indianos que habitam a região do Terai no sul do Nepal – que tem sido histórica e geograficamente ligada ao estado indiano de Behar – ajuda a explicar a significativa cooperação que a Índia concede para o país vizinho. A cooperação da Índia para o Afeganistão tem aumentado consideravelmente após a queda do Talibã e é em grande medida motivada por seu interesse político em conter o extremismo islâmico. A ajuda de emergência da Índia durante as inundações de 2003 no Sri Lanka também tem sido associada ao seu desejo de favorecer o combate ao grupo terrorista Tigres de Liberação do Tamil promovido pelo governo daquele país (Bijoy, 2010, p. 69).

Na África, a CID indiana tem buscado promover sobretudo interesses econômicos ligados aos setores de energia e infraestrutura, especialmente transportes, mas também aos mercados para exportação. Empresas multinacionais indianas têm se beneficiado sobremaneira desta cooperação. Por exemplo, a *Tata Motors* ganhou licitação do Banco Mundial para fornecer quinhentos ônibus para uma empresa de transporte no Senegal; a estatal *Rail India Technical and Economic Service* (Rites) tem vendido locomotivas para o Sudão e fechado outros contatos na Tanzânia, Etiópia e Uganda; e a empresa petrolífera *ONGC Videsh* e a *Indian Oil Corporation* têm também atuado em países africanos como o Sudão (Bijoy, 2010, p. 71).

Na África oriental, a cooperação indiana para o desenvolvimento é concedida por meio de iniciativas como a *Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation* (Associação para Cooperação Regional na Borda do Oceano Índico – IOR-ARC). Um dos objetivos políticos desta cooperação tem sido excluir o Paquistão da IOR-ARC; e a China da iniciativa Índia, Brasil, África do Sul (Ibas). Relações bilaterais com os países da região e com a *Southern African Development Community* (Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África) e a *Common Market of Eastern and Southern Africa* (Mercado Comum do Sul e Leste da África) também promoveram a CID da Índia na África Oriental (Bijoy, 2010, p. 71). Há consideráveis diásporas indianas na Tanzânia e no Quênia, que ajudam a explicar a CID concedida pela Índia a estes países.

Embora os países da África Ocidental não tenham sido historicamente parceiros econômicos ou estratégicos da Índia, eles concentram cerca de 70% da produção de petróleo do continente. Com vistas a assegurar acesso à riqueza petrolífera e mineral destes países, e particularmente de Burquina Faso, Guiné Equatorial, Chade, Guiné-Bissau, Gana, Mali, Costa do Marfim e Senegal, a Índia firmou o *Techno-Economic Approach for Africa-India Movement* (Movimento da Abordagem Tecno-Econômica para África-Índia – Team-9). Em 2004, o Exim Bank indiano forneceu US$ 500 milhões em crédito para esta iniciativa, promovendo atividades agrícolas, melhorias em infraestrutura e compras

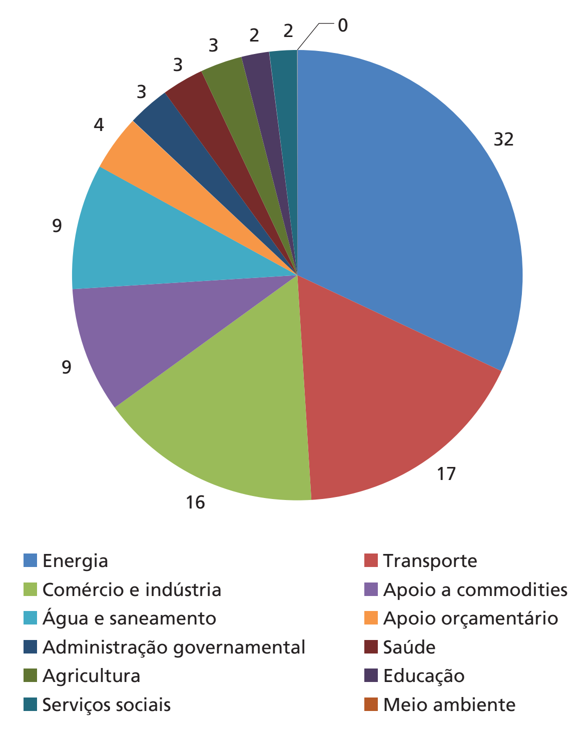
de bens manufaturados da Índia, como produtos farmacêuticos, tecnologias de informação e automóveis. US$ 200 milhões adicionais foram alocados para o *Indian-Africa Fund* (Fundo Índia-África) no âmbito da *New Partnership for Africa's Development* (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, NEPAD) com a finalidade de promover a integração econômica da África. A Índia apoia ainda a *Afro-Asian Rural Development Organisation* (Organização de Desenvolvimento Rural Afro-Asiática – AARDO), oferecendo US$ 600 milhões entre 2009 e 2011 para a capacitação dos países-membro por meio do treinamento em instituições de excelência na Índia e o compartilhamento de modelos inovadores e bem-sucedidos de desenvolvimento rural e alívio da pobreza (Agrawal, 2007, p. 8; UNDP, 2009, p. 177; Bijoy, 2010, p. 71).

2.5 Áreas do desenvolvimento

A maior parte da CID oferecida pela Índia tem financiado projetos nas áreas de energia, transportes e comércio e indústria – correspondendo a 65% do total (gráfico 2). De fato, estas têm sido as áreas favorecidas nos maiores receptores da cooperação indiana: Butão, Afeganistão e Nepal, e pela maior parcela dos empréstimos do Exim Bank. A cooperação concedida pela Índia para outros países têm sido dividida entre o treinamento a funcionários públicos, engenheiros e técnicos do setor público, principalmente na África (60%); empréstimos que permitem a estes países comprar equipamentos e serviços indianos numa forma de cooperação *amarrada* (30%) e estudos de viabilidade, envio de especialistas indianos e outras atividades relacionadas a projetos específicos (10%) (Agrawal, 2007, p. 7).

A cooperação indiana destinada à educação e saúde tem se concentrado principalmente no sul da Ásia, e representa somente 5% do total desta cooperação, medida pela quantidade de recursos empregados (gráfico 2). Assim, a CID da Índia não privilegia o desenvolvimento social, mas sim o desenvolvimento energético e em infraestrutura, associados aos interesses econômicos indianos nos países parceiros. Embora não contabilizados no gráfico 2, a Índia também tem concedido ajuda de emergência, sobretudo na Ásia, como em casos já mencionados de tsunamis, terremotos e inundações.

GRÁFICO 2
Distribuição da cooperação técnica indiana por áreas do desenvolvimento (2005-2010)
(Em %)



Fonte: AidData.

3 A CID DA CHINA

3.1 Histórico e motivações de política externa

A CID chinesa, assim como a indiana, remonta a meados dos anos 1950. Esta cooperação era inicialmente destinada principalmente à agricultura, à cooperação técnica, e a alguns poucos projetos de infraestrutura, como a estrada de ferro de 1931 quilômetros que percorre a Tanzânia e a Zâmbia, e que representa até hoje o maior projeto de desenvolvimento financiado pela China no exterior. A CID chinesa também se destinou de forma significativa aos esforços de reconstrução da Coreia do Norte após a guerra que dividiu a península coreana. Até 1963, os principais países parceiros eram vizinhos da China.

Em 1964, em visita ao presidente de Gana, Zhou En Lai apresentou os oito princípios da assistência chinesa aos países do terceiro mundo: *i)* enfatizar a igualdade e o benefício mútuo; *ii)* respeitar a soberania e nunca impor condicionalidades; *iii)* oferecer empréstimos sem juros ou com juros baixos; *iv)* ajudar

os países recipiendários a desenvolver sua independência e autossuficiência; *v)* construir projetos que requerem baixo investimento e que podem ser realizados rapidamente; *vi)* oferecer equipamento e material de qualidade a preços de mercado; *vii)* assegurar assistência técnica efetiva; e *viii)* pagar especialistas conforme os padrões locais.

A CID chinesa se institucionalizou e aumentou significativamente nos anos 1960 e 1970, representando 6% a 7% dos gastos fiscais em 1973. Tal cooperação priorizou parceiros socialistas, como a Coreia do Norte, o Vietnã e a Albânia, sendo orientada pelo princípio de internacionalismo da Revolução Cultural. Entre 1971 e 1978, houve também considerável diversificação dos países parceiros desta cooperação, que se globaliza e passa a ser alocada a 110 países nos cinco continentes. Nesse período também tem início a participação da China em iniciativas de cooperação multilaterais. O reconhecimento diplomático obtido em parte como condição de sua CID permitiu à China aderir à ONU em 1971 (Xiaoyun, 2008, p. 3-11; Li, 2010, p. 122; The Reality of Aid Management Committee, 2010, p. 6; Carmona, 2010, p. 109-111; Huang e Wei, 2013).

A CID da China diminuiu em 1979 – atingindo 0,7% dos gastos fiscais – e início dos anos 1980. Nesse período esta cooperação também se tornou mais pragmática e menos ideológica, privilegiando projetos de construção, como de fábricas, centros de conferência, palácios, estádios e hospitais; projetos de pequena escala visando melhorar as condições de vida das populações locais; e empréstimos subsidiados (Hong, 2012, p. 141-142).

A CID chinesa cresceu novamente nos anos 1990,[6] com nova expansão global e também diversificação de sua natureza, seus recursos e fontes de financiamento. Em 1982 a China passou a fazer parte do Banco Mundial (Xiaoyun, 2008, p. 3-11; Li, 2010, p. 122; The Reality of Aid Management Committee, 2010, p. 6; Carmona, 2010, p. 109-111; Huang e Wei, 2013). Os oito princípios apresentados por Zhou En Lai permanecem em vigor, orientando a CID chinesa atual, e foram enfatizados no *White Paper on China's Foreign Aid* (Livro Branco sobre a Assistência Estrangeira da China) publicado em 2011.[7]

De uma forma geral, desde meados dos anos 1990 a CID da China tem sido motivada primordialmente por motivações econômicas.[8] Esta cooperação foi integrada com as políticas de comércio e investimentos estrangeiros e passou a enfatizar a geração de benefícios mútuos de acordo com a estratégia do Ministério de Comércio Exterior e Cooperação Econômica. No século XXI o país almeja assegurar

6. Até os anos 1990, a CID chinesa beneficiava 96 países (Xiaoyun, 2008, p. 10).

7. *China's Foreign Aid*, disponível em: <http://goo.gl/KTM83x>.

8. Houve portanto mudança de uma orientação na qual "a economia servia a diplomacia" para outra em que "a diplomacia serve a economia" (Huang e Wei, 2013).

acesso a recursos naturais em face de sua crescente procura doméstica por energia, declinante produção de petróleo e insuficiente produção de carvão. Notadamente, a China é o maior consumidor global de matérias-primas, como cobre, minério de ferro e madeira, e deve superar os Estados Unidos como maior consumidor de petróleo já na próxima década. O país também deseja criar oportunidades de investimentos para suas empresas e abrir novos mercados de exportação para bens e serviços chineses. A CID é, portanto, utilizada como moeda de troca para a China alcançar tais objetivos (Pehnelt e Abel, 2007, p. 10-12; Huang e Wei, 2013).

Entretanto, também tem havido razões diplomáticas para a CID chinesa. Notadamente, o isolamento de Taiwan tem constituído um claro objetivo – e, de fato, condição – dessa cooperação (Kurlantzick, 2006, p. 2). Por exemplo, em 2007 a China ofereceu cooperação e investimentos ao Malaui no valor de US$ 6 bilhões. Em janeiro de 2008 o país africano deixou de reconhecer Taiwan e estabeleceu relações diplomáticas com a China. Subsequentemente, ainda em 2008, a cooperação chinesa para o Malaui caiu para US$ 287 milhões (Banda, 2008). Similarmente, a cooperação chinesa para a Costa Rica também foi condicionada ao estabelecimento de relações diplomáticas com a China e ao término destas relações com Taiwan (Lum *et al.*, 2009, p. 13). Como resultado desta condicionalidade da CID chinesa, em 2009 somente três países africanos ainda mantinham relações diplomáticas com Taiwan: Burquina Faso, Gâmbia, e São Tomé e Príncipe . Outra motivação diplomática para a concessão de cooperação internacional pela China tem sido a obtenção de apoio dos países parceiros em instituições internacionais, e especialmente na ONU,[9] em que decisões são tomadas por voto, e cada país tem direito a um voto (Xiaoyun, 2008, p. 11).

3.2 Estrutura institucional

As principais decisões relativas à concessão de CID são tomadas pelo Conselho de Estado, o mais alto órgão governamental da China, composto pelo primeiro-ministro, vice-primeiro-ministro e ministros. A CID chinesa é administrada principalmente pelo Departamento de Cooperação aos Países Estrangeiros (DCPE) e pelo Escritório de Assuntos de Cooperação Internacional (Eaci), criados em 1982 no âmbito do Ministério do Comércio. O DCPE é encarregado da elaboração das propostas orçamentárias correspondentes às atividades de cooperação e da interlocução com os países parceiros. Além disso, autoriza todas as empresas que participam de licitações em projetos de cooperação estrangeira, administra estas licitações e fiscaliza a execução de cada projeto. O EACI, por sua vez, se ocupa de todos os aspectos práticos envolvidos na cooperação econômica internacional,

9. A China também apoia na ONU resoluções de países parceiros de sua cooperação internacional. O apoio chinês é particularmente valioso para esses países porque a China ocupa assento permanente no Conselho de Segurança (Pehnelt e Abel, 2007, p. 19). De acordo com a *Democratic Coalition Project* (Projeto de Coalizão Democrática – DCP), a China e muitos países da África subsaariana votam similarmente na Assembleia Geral da ONU, especialmente no que concerne resoluções sobre a violação de direitos humanos. Disponível em: <http://goo.gl/JFCjgp>.

incluindo, por exemplo, os contratos, o treinamento, o monitoramento e a avaliação (Carmona, 2010, p. 115).

O fato desses dois principais órgãos de CID da China se encontrarem no âmbito do Ministério do Comércio é indicativo das motivações primordialmente econômicas e comerciais desta cooperação. Ademais, a CID chinesa não é simplesmente associada, mas de fato subordinada, ao investimento e ao comércio, institucionalmente e politicamente. Tal cooperação representa um dos instrumentos do Ministério para a condução das políticas de comércio e investimento da China. Além disso, também existe no país uma ligação operacional clara entre comércio e investimento, de um lado, e CID, de outro, uma vez que são os mesmos órgãos que atuam com estas políticas, tanto em sua elaboração como em sua implementação – como o Exim Bank e as estatais chinesas (Carmona, 2010, p. 17; Huang e Wei, 2013).

Contudo, os ministérios das Finanças, Defesa Nacional, Agricultura, Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia e Assuntos Civis também se engajam na CID chinesa. O Ministério das Finanças cuida das contribuições das instituições multilaterais, e compila e prepara as previsões orçamentárias dos diversos ministérios relativos a essa cooperação, que são por sua vez aprovadas pelo Congresso Nacional do Povo, o maior órgão legislativo da China. Empréstimos subsidiados e perdão de dívidas são concedidos pelo Exim Bank desde 1995. Os embaixadores chineses também propõem projetos para os países onde se encontram lotados para que sejam avaliados pelo Ministério de Assuntos Exteriores. Por fim, é possível que governos provinciais estejam igualmente engajados na oferta de CID chinesa (Pehnelt e Abel, 2007, p. 2; Xiaoyun, 2008, p. 15-19; Carmona, 2010, p. 115-116; Landingin, 2010, p. 93).

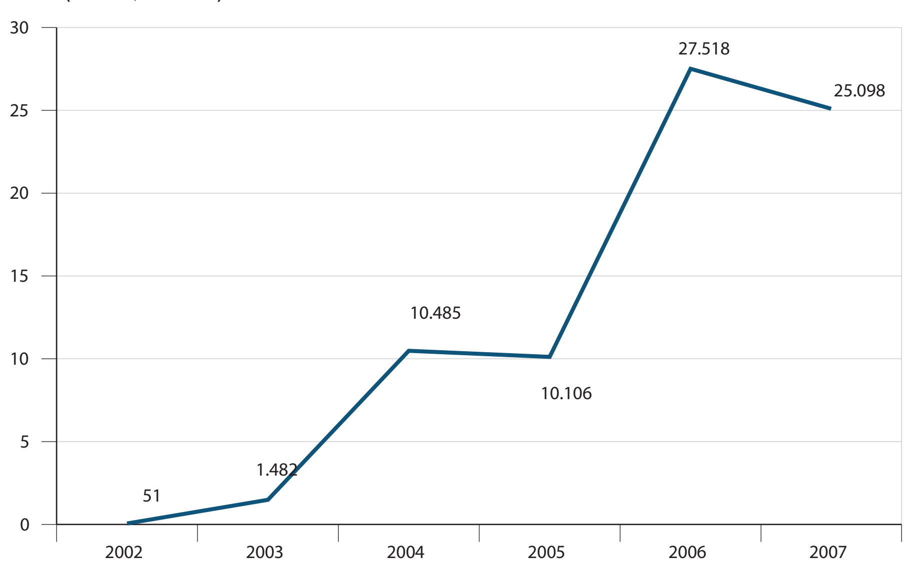
Assim como a Índia, a China concede CID sem um sistema institucional centralizado, um planejamento estratégico bem definido ou um cronograma regular de financiamento. Estima-se que entre 15 e 23 ministérios e agências governamentais participam desta cooperação (Carmona, 2010, p. 114). O país carece de uma agência de cooperação internacional e usualmente oferece tal cooperação de forma *ad hoc*. A CID é concedida em grande medida sem coordenação, monitoramento ou avaliação (Xiaoyun, 2008, p. 25). Desde 2006, contudo, tem havido esforços para promover maior coordenação e comunicação entre instituições chinesas que concedem CID, sobretudo entre o Ministério do Comércio, dos Assuntos Estrangeiros e das Finanças (Huang e Wei, 2013).

3.3 Quantias desembolsadas, instrumentos, natureza e canais de execução

Estimativas da CID concedida pela China – assim como as referentes à cooperação da Índia – apresentam alto grau de variância e, portanto, de incerteza. De acordo com o *Finance Year Book of China*, a China ofereceu US$ 1,467 bilhão

em cooperação em 2007, o que representou um aumento considerável em relação aos US$ 472 milhões oferecidos em 1995 (Carmona, 2010, p. 127). A ECOSOC (2008) estimou que a CID chinesa em 2006 corresponderia a um valor entre US$ 1,5 bilhões e US$ 2 bilhões. As estimativas de Deborah Bräutigam (2008, p. 210) chegam a resultados similares, indicando que o orçamento anual para esta cooperação equivaleu a US$ 1,4 bilhões em 2007. Empregando uma ampla definição de CID e incluindo promessas de concessões (e não exclusivamente desembolsos), estudo da New York University Robert F. Wagner Graduate School of Public Service apresentou estimativas altamente contrastantes com as demais, apontando dramático crescimento da concessão desta cooperação pela China de 2002 (US$ 51 milhões) até 2007 (US$ 25 bilhões), conforme mostra o gráfico 3.[10] O maior aumento foi verificado nos fluxos destinados à África (Lum *et al*., 2009, p. 1 e 6). O número estimado para 2007 pela Wagner School é, portanto, cerca de dezoito vezes superior àquele estimado por Bräutigam (2008).[11]

GRÁFICO 3
A cooperação internacional para o desenvolvimento concedida pela China (2002-2007)
(Em US$ milhões)



Fonte: Lum *et al*. (2009, p. 6).

10. Esses números são próximos ao apresentado para os investimentos estrangeiros diretos chineses por diversas fontes, com base em estatísticas oficiais, de US$ 21 bilhões para o período 2006-2007 (Nanto, 2008, p. 59).

11. De todo modo, é muito provável que a CID concedida pela China seja significativamente superior a concedida pela Índia e outros países emergentes, embora os dados, por sua variância e incerteza, não permitam apresentar uma conclusão definitiva.

Tais discrepâncias resultam, em grande medida, das dificuldades encontradas para quantificação da CID da China, geradas por sua vez pela falta de transparência governamental. De fato, o governo chinês não revela ou explica as estatísticas relativas à cooperação estrangeira que oferece (Pehnelt e Abel, 2007, p. 2). Embora a Índia também careça de transparência com relação à concessão de cooperação para outros países, na China este problema é agravado por um regime político autocrático.

Por um lado, muitas iniciativas possivelmente não foram divulgadas; e o valor da mão de obra e dos materiais chineses muitas vezes é omitido. Há suspeitas de que a CID chinesa é deliberadamente mantida em sigilo; seja porque o país continua a receber grandes fluxos de assistência do exterior e teme que este fluxo seja reduzido se a China passar a ser vista como um grande doador; seja porque o governo teme a oposição de seus cidadãos a vultosos gastos em projetos de desenvolvimento no exterior (Pehnelt e Abel, 2007, p. 2; ECOSOC, 2008; Lafraniere e Grobler, 2009; Lum *et al.*, 2009, p. 1).

Por outro lado, assim como no caso da cooperação internacional da Índia, as promessas de CID feitas pelo governo da China nem sempre são cumpridas, e quando envolvem muitos projetos implementados durante muitos anos elas podem ser contabilizadas mais de uma vez. Ademais, mais que a CID oferecida pela Índia, a cooperação chinesa tende a se confundir com investimentos estrangeiros diretos e exportações de serviços, conforme é admitido pelos próprios autores do estudo da Wagner School (Lum *et al.*, 2009, p. 1; The reality of Aid Management Committee, 2010, p. 7; AFRODAD, 2010, p. 38). Há ainda o emprego de diversas definições distintas de CID. A inclusão ou exclusão de fluxos de investimento, crédito e comércio no cálculo da CID tem um impacto altamente significativo nos resultados obtidos.

Notadamente, caso sejam levadas em consideração somente as doações ou subvenções para o desenvolvimento – que consiste na principal forma de ODA concedida pelos países da OCDE –, a China constitui uma fonte relativamente pequena da CID global.[12] Contudo, quando se leva em conta os empréstimos e investimentos estrangeiros realizados ou subsidiados pelo estado, a China se torna uma das principais fontes de CID global, conforme mostra a tabela 2 (Lum *et al.*, 2009, p. 1). A preferência da China por empréstimos, em vez de subvenções, pode estar relacionada à maior influência que eles permitem exercer sobre os países parceiros (Kurlantzick, 2006, p. 3). Em 2007, a China tinha cancelado dívidas no valor de US$ 2.130 milhões beneficiando 44 países, entre os quais 31 africanos –

12. Pablo Aguirre Carmona (2010, p. 128) estima que a CID chinesa ocuparia um modesto 17º lugar no *ranking* global, quando considerados somente os montantes que correspondem a atividades incluídas na definição do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE) de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA, em inglês).

cujas dívidas perdoadas corresponderam a US$ 1.400 milhão (Carmona, 2010, p. 130; AFRODAD, 2010, p. 38).

A distinção entre CID e investimento se torna mais problemática dado que a maior parte do investimento que a China realiza nos países em desenvolvimento, embora não concessionais, são apoiados por acordos bilaterais oficiais e não representam qualquer risco financeiro para as empresas chinesas. Ademais, os mesmos empreiteiros e exportadores chineses se encontram engajados tanto nos investimentos como na CID. Portanto, há razões para incluir parte do que é considerado investimento na CID chinesa. Não obstante, dada a fronteira tênue entre os fluxos de investimento e a CID da China, há considerável risco de se sobrestimar a segunda (Carmona, 2010, p. 133).

A CID chinesa é canalizada exclusivamente para governos nacionais, em geral bilateralmente (Pehnelt e Abel, 2007, p. 2). A cooperação multilateral da China usualmente não ultrapassa US$ 8 milhões por ano. O país tem preferido atuar em bancos regionais, onde sua influência é maior, em vez do Banco Mundial e de instituições multilaterais. Destes bancos regionais, o AfDB tem sido, de longe, o maior receptor da cooperação chinesa, recebendo US$ 121 milhões no período 2000-2009. O Banco Asiático de Desenvolvimento aparece como o segundo maior banco regional na cooperação da China, recebendo US$ 62,8 milhões no mesmo período. Tal estratégia é consistente com o Décimo Plano Quinquenal (2001-2005), e levou Pequim a promover ao longo da última década a criação de vários fóruns regionais, dedicados a abordar de forma abrangente as relações entre cada grupo de países e a China, incluindo questões como investimentos, comércio, segurança, cooperação institucional, relações internacionais e ajuda. O governo da China não tem experiência em fornecer cooperação via ONGs ou organizações da sociedade civil, tanto chinesas como de países parceiros, e tem demonstrado grande resistência em fazê-lo (Kurlantzick, 2006, p. 3; Carmona, 2010, p. 123-125).

TABELA 2
Cooperação chinesa por instrumento e região (2009)
(Em US$ milhões)

	África	América Latina	Sudeste da Ásia
Investimentos patrocinados pelo governo	8.042	24.389	7.429
Empréstimos subsidiados	22.379	1.950	7.114
Subvenções	1.851	421	231
Perdão de dívida	850	0	60
Cooperação em espécie	21	1	0

Fonte: Lum *et al*. (2009, p. 7).

3.4 Alocação geográfica

Apesar da considerável variância observada na distribuição geográfica da CID chinesa entre 2002 e 2007, nos últimos anos a maior parte desta cooperação tem sido direcionada para a África. A América Latina aparece como a segunda região que mais tem recebido CID da China (tabela 3), em montantes crescentes e que provavelmente continuarão a crescer dada a manifestação de interesse do país na região desde 2012. Em junho de 2012 o primeiro-ministro Wen Jiabao propôs a criação de um fórum para a cooperação entre China e América Latina, e ofereceu US$ 1,5 milhão em empréstimos iniciais, o que corresponde a mais que o valor total da ODA do CAD para região[13] (Abdenur e Souza Neto, 2013, p. 71). É evidente, portanto, que a cooperação chinesa apresenta maior alcance global que a da Índia.

O estudo da Wagner School sugere que a CID concedida para a África e a América Latina serve os interesses econômicos imediatos da China; conquanto a cooperação destinada ao Sudeste Asiático está associada a objetivos diplomáticos ou estratégicos de longo-prazo do país. Na África, esta cooperação visa garantir, sobretudo, acesso ao suprimento de petróleo e minérios, incluindo, para tanto, projetos de infraestrutura; na América Latina, o de minérios e *commodities* agrícolas como a soja, bem como acesso a abertura de mercados alternativos e oportunidades para as exportações e os investimentos da China. Por tais razões, na África a cooperação chinesa é concentrada em países ricos em recursos naturais, quais sejam: Angola, Camarões, Etiópia, Gana, África do Sul, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue, Chade, Congo, Nigéria, Sudão, Costa do Marfim e Mali. Entretanto, a CID chinesa na forma de doações e empréstimos sem juros foi destinada, embora com quantidade de recursos variáveis, a todos os países africanos, exceto os que não mantêm relações diplomáticas com a China, quais sejam: Burkina Faso, Gâmbia e São Tomé e Príncipe (Carmona, 2010, p. 139).

Embora o fornecimento de recursos naturais também constitua uma motivação para a CID direcionada ao sudeste asiático, interesses estratégicos e diplomáticos desempenham um papel maior nesta cooperação que naquela destinada a outras regiões. A China constitui o maior fornecedor de CID para Mianmar, Camboja e Laos, principalmente no que tange a projetos em energia – sobretudo hidroelétrica –, infraestrutura e agricultura. Vietnã e Filipinas também se beneficiaram de financiamento chinês para projetos em energia, transporte e agricultura (Lum *et al.*, 2009; AFRODAD, 2010, p. 33).

13. Ver discurso completo de Wen Jiabao proferido em junho de 2012 na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), em Santiago, em: <http://goo.gl/WuPx0o>.

TABELA 3
Cooperação chinesa por ano e região (2002-2007)
(Em US$ milhões)

	África	América Latina	Sudeste da Ásia
2002	10	4	36
2003	838	1	644
2004	2.292	7.000	1.193
2005	2.953	2.931	4.221
2006	9.088	16.425	2.004
2007	17.962	401	6.735

Fonte: Lum *et al*. (2009, p. 8).

3.5 Áreas do desenvolvimento

Uma parcela relativamente pequena da cooperação internacional chinesa inclui o que é tipicamente tratado como ODA pelos doadores do Norte e pelo CAD/OCDE, como subvenções, cooperação humanitária, programas de bem-estar social e cooperação alimentar.[14] Por conseguinte, a maior parte da cooperação internacional oferecida pela China não se enquadra na definição de ODA do CAD/OCDE, que exclui cooperação que não tenha "como principal objetivo promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar" dos países receptores, e que não tenha um "caráter concessional com um elemento de subvenção de pelo menos 25%"[15] (tabela 2).

A CID chinesa serve, em grande medida, às próprias necessidades de desenvolvimento da China (Kurlantzick, 2006, p. 2, Pehnelt e Abel, 2007, p. 2), facilitando a exportação de matérias-primas para o país e exigindo que 50% dos materiais e serviços utilizados nos projetos financiados sejam comprados da China (Carmona, 2010, p. 142). De fato, a tabela 4 mostra que conquanto a maior parcela da CID chinesa tenha privilegiado a extração ou produção de recursos naturais e o financiamento de projetos de infraestrutura ou obras públicas, a cooperação técnica e humanitária é relativamente muito pequena, recebendo uma parcela significativamente inferior de recursos.

14. A China também concede relativamente pouca cooperação militar ou relacionada à segurança.

15. Ver glossário de termos estatísticos da OCDE em: <http://goo.gl/ZGYDhv> e o capítulo 5 deste volume, de autoria de Carlos Milani.

TABELA 4
Cooperação chinesa por modalidade e região (2009)
(Em US$ milhões)

	África	América Latina	Sudeste da Ásia
Extração/produção de recursos naturais	9.432	18.585	4.788
Infraestrutura/obras públicas	17.865	7.535	6.438
Não especificada/outros	5.024	608	2.276
Humanitária	802	32	159
Cooperação técnica	10	1	3

Fonte: Lum *et al.* (2009, p. 8).

4 IMPACTO DA CID INDIANA E CHINESA NOS PAÍSES PARCEIROS

A CID de países emergentes, e sobretudo da China, tem sido alvo de severas críticas por parte de analistas e autoridades políticas do Ocidente. De uma forma geral, as críticas se referem à ausência de condicionalidades relativas à promoção da boa governança, dos direitos humanos e das condições socioambientais da CID destes países, que acaba por substituir a ODA do CAD/OCDE e anular os seus efeitos transformadores nestas áreas, prejudicando as populações locais; e aos interesses econômicos dos chamados *doadores emergentes*, suas empresas e mão de obra, promovidos na CID *amarrada* da Índia e China em detrimento dos interesses dos países parceiros.

Duas ressalvas devem ser feitas concernentes a essas críticas. Primeiro, a CID da Índia tem ocorrido em escala muito menor e mais tardiamente que a da China, e, talvez por esta razão, não tem incitado reações críticas tão contundentes (Berger, Bräutigam e Baumgartner, 2011). Ainda assim, a CID indiana direcionada a Mianmar tem sido questionada. Segundo, dada a carência de iniciativas para avaliação da CID indiana e chinesa, e a falta de transparência desta CID, quaisquer afirmações sobre seu impacto permanecem altamente incertas.

A CID indiana e chinesa tem sido criticada por não buscar promover a democracia, o desenvolvimento equitativo e sustentável, a preservação ambiental e as condições dignas de trabalho. Como esta CID é concedida praticamente sem condições e contrapartidas no que concernem boas formas de governança e direitos humanos,[16] os críticos consideram que ela não tem sido capaz de causar uma influência benéfica duradoura nos países receptores. Ao contrário, a CID da Índia e da China pode encorajar a corrupção e contribuir para perpetuar regimes

16. Ver o segundo dos oito princípios da assistência chinesa para países do terceiro mundo apresentados no discurso do primeiro-ministro chinês, Zhou En Lai, proferido em Accra em 1964, e listados anteriormente, que estabelece que "ao fornecer cooperação a outros países, o governo chinês respeita rigorosamente a soberania dos países receptores, e nunca associa quaisquer condições ou solicita quaisquer privilégios" (Ayllón, capítulo 3 deste volume).

repressores e disfuncionais (The Reality of Aid Management Committee, 2010, p. 13, 14). Notadamente, Moses Naim (2007) defende que a CID da China estaria tomando o lugar daquela oferecida desde os anos 1990 pelos países da OCDE e pelo Banco Mundial de forma mais transparente e com condicionalidades que protegem as populações locais. Adriana Erthal Abdenur e Danilo Marcondes de Souza Neto (2013) argumentam que a CID chinesa na América Latina e Caribe corre o risco de produzir efeitos deletérios referentes a mudanças de prioridades dos programas sociais para projetos de infraestrutura, o deslocamento dos doadores tradicionais do CAD/OCDE, a exclusão da sociedade civil e a fragmentação regional. Outros analistas têm demonstrado preocupações similares com relação ao deslocamento da ODA, da presença e da influência da União Europeia e dos Estados Unidos pela CID chinesa na África (Berger, 2006; Gill, Huang e Morrison, 2007; Campbell, 2008).

Outra crítica da qual a CID da Índia e da China tem sido alvo diz respeito aos efeitos deletérios de suas condicionalidades econômicas. Esta CID é usualmente *amarrada*, condicionada à compra de bens ou serviços destes países e/ou à contratação de suas empresas e mão de obra. Notadamente, a CID da Índia privilegia grandes empresas privadas indianas com empréstimos do Exim Bank. A CID chinesa, por sua vez, tem como pré-requisito a concessão de 70% das obras de infraestrutura e outros contratos a empresas estatais da China, sendo que o restante é outorgado a empresas locais, muitas das quais em *joint ventures* com grupos chineses; e muitos projetos também envolvem mão de obra importada do país. Como resultado, é provável que os países parceiros, especialmente os africanos, ultimamente paguem mais que os valores de mercado pelos bens e serviços fornecidos pelas empresas da China; e que as externalidades positivas da cooperação chinesa sejam consideravelmente restringidas (Kurlantzick, 2006, p. 3; Lafraniere e Grobler, 2009; Carmona, 2010, p. 17; The Reality of Aid Management Committee, 2010, p. 14, 15). A falta de transparência na concessão da CID chinêsa e indiana pode ademais ocultar a corrupção e o endividamento de países menos desenvolvidos (Muchena, 2006).

Um exemplo contundente é o projeto da estrada de ferro de noventa quilômetros a ser construída ao norte de Manila, nas Filipinas, que supostamente representa um dos maiores a serem financiados pela China no Sudeste Asiático mas que, sete anos após sua aprovação em 2004, somente havia levado à construção de 1 km, tendo seu orçamento quadruplicado e contratos renegociados (Landingin, 2010; Calica, 2011). De uma forma geral, práticas como estas podem tornar a CID chinesa pouco mais que um instrumento para promover e dissimular formas de neocolonialismo na partilha das riquezas naturais de LDCs.

Outros analistas, contudo, consideram a CID e os investimentos concedidos por Índia e China como uma forma de satisfazer as necessidades de desenvolvimento de países que têm sido relativamente negligenciados pelos principais doadores do

CAD/OCDE, sobretudo após o fim da Guerra Fria e na área de infraestrutura (Chanana, 2010). A China oferece respostas para todos os desafios de desenvolvimento em infraestrutura de LDCs, incluindo em cada projeto o financiamento via seu Exim Bank, planejamento, construção e treinamento de pessoal. As empresas chinesas também cobram preços significativamente inferiores aos cobrados pelas empresas ocidentais, em parte porque os operários e engenheiros chineses estão dispostos a trabalhar no exterior por menor remuneração que os do Ocidente[17] (Pehnelt e Abel, 2007, p. 21).

Ademais, a falta de condicionalidades da CID indiana e chinesa significa que ela é concedida de forma mais rápida, mais previsível e com menos custos de transação que a cooperação concedida pelos membros do CAD/OCDE (Lum *et al.*, 2009, p. 1 e 4; Carmona, 2010, p. 134). É notável que as altas e crescentes taxas de crescimento econômico da África muito provavelmente estão relacionadas ao engajamento indiano e, sobretudo, chinês no continente, incluindo sua concessão de CID. Além disso, o financiamento, o crédito concessionário e o perdão de dívidas chinês têm permitido ainda aos países africanos negociar em melhores termos empréstimos e assistência com os países da OCDE, o FMI e o Banco Mundial (Kurlantzick, 2006, p. 1; Pehnelt e Abel, 2007, p. 18; AFRODAD, 2010, p. 35-37). O financiamento chinês é também atraente para os países com acesso limitado ao crédito nos mercados internacionais, devido a moratórias e problemas orçamentários, como a Argentina e o Equador (Abdenur e Souza Neto, 2013, p. 80). Por fim, indicadores da dívida dos países que recebem a CID da Índia e China – além de muitos países da OCDE – melhorou pelo menos até 2006, segundo estudo da OCDE, porque, apesar do aumento do endividamento, houve maior aumento da renda e das exportações, fazendo com que a dívida em relação a ambos tenha diminuído (Reise e Ndoye, 2008).

Além disso, há evidências de que a CID chinesa esteja se tornando mais responsiva às considerações de governança e direitos humanos. Bräutigam (2010) conclui que, no que tange às proteções sociais e ambientais, à corrupção e à governança, os resultados da CID chinesa são ambivalentes; há uma rápida evolução nas normas chinesas para concessão desta cooperação e criação de salvaguardas sociais e ambientais; e a China não diverge muito dos doadores tradicionais, incluindo o FMI e o Banco Mundial, nas condicionalidades adotadas. Outrossim, a China pressionou o Sudão a permitir uma missão de manutenção da paz em Darfur e Robert Mugabe para formar um governo de unidade nacional com a oposição no Zimbábue, e não incluiu a Líbia de Muamar Gaddafi em sua CID (Berger, Bräutigam e Baumgartner, 2011).

17. De acordo com o Centre for Chinese Studies, Stellenbosch University (Centro de Estudos Chineses, Universidade de Stellenbosch), os custos de construção das empresas chinesas são muitas vezes 20% a 50% inferiores aos das empresas ocidentais. Disponível em: <http://goo.gl/ZA67we>.

Os efeitos da CID da Índia e da China devem também ser relativizados pela parcela destes países na CID total. De fato, a CID da Índia e da China para países com instituições disfuncionais, alta incidência de corrupção e desrespeito aos direitos humanos é pequena relativamente àquela dispensada pelos países da OCDE. Por esta razão, ainda que não imponham as mesmas condicionalidades que estes países da OCDE, Índia e China não podem ser responsabilizadas pela deterioração da qualidade da governança em LDCs. Esta conclusão é reforçada se se considerar o sistema chinês de desembolso direto de fundos aos empreiteiros, que impede que estes passem pelos governos locais (Carmona, 2010, p. 145; Berger, Bräutigam e Baumgartner, 2011).

Por fim, a Índia e a China declaram explicitamente que o princípio básico que orienta sua CID não é o altruísmo, mas o benefício mútuo, tanto para si mesmos como para os países parceiros. Portanto, por mais questionável que esta possa ser, não se deve interpretar a CID *amarrada* indiana ou chinesa e sua motivação de garantir acesso a recursos naturais como uma *agenda oculta* ou como representando uma inconsistência entre princípios e práticas. Pelo contrário, o benefício comercial e de investimento obtido pela Índia e China constitui um dos objetivos centrais e abertamente declarados da sua CID.[18] Países parceiros supostamente também se beneficiam com acesso a tecnologia mais barata, acesso maior e mais fácil ao financiamento e ao conhecimento técnico e o aprendizado de modelos para desenvolvimento social e econômico mais adaptáveis às condições locais (Carmona, 2010, p. 143, Chanana, 2010).

5 CONCLUSÕES

Há significativas semelhanças entre a CID oferecida por Índia e China. Ambas são caracterizadas pela utilização do canal bilateral de execução e rejeição da cooperação trilateral;[19] pela ênfase nas áreas de energia, extração e produção de recursos naturais, transporte e infraestrutura; e pela ampla concessão de cooperação *amarrada*. A CID chinesa privilegia empresas estatais e é mais globalizada, se concentrando primordialmente na África e, em menor grau, na América Latina; conquanto a cooperação indiana privilegia empresas privadas se concentra nos países vizinhos. Ambos os países buscam sobretudo o acesso a matérias-primas, e a estrutura institucional de sua CID evidencia sua priorização de objetivos comerciais e econômicos: a Índia tem tido gastos crescentes com seu Exim Bank, enquanto a CID

18. Conforme já mencionado, o primeiro dos oito princípios da assistência estrangeira chinesa apresentados por Zhou En Lai em 1964 é "enfatizar a igualdade e o benefício mútuo". Ver também *China's African Policy*, disponível em: <http://goo.gl/rylmsu>; e China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean, disponível em: <http://goo.gl/kE4oZz>, ambos produzidos pelo Conselho de Estado chinês. Com relação à Índia, ver documento do sítio do MEA relativo à criação do DPA, disponível em: <http://goo.gl/ayWnZR>.

19. Um exemplo notável foi a tentativa fracassada de um acordo trilateral entre a União Europeia e a China na África, ver Anna Katharina Stahl (2012).

chinesa se concentra no Ministério do Comércio. Não obstante, a coincidência da distribuição por países da CID da Índia com aquela verificada com relação sua assistência militar e a condição central de reconhecimento diplomático da China – em detrimento de Taiwan – sugere que os interesses estratégicos dos dois países impactam em medida significativa a oferta da sua CID.

Com relação às estruturas institucionais de sua cooperação internacional, tanto a Índia quanto a China apresentam significativa fragmentação e falta de coordenação e planejamento central. Ambos os países também defendem uma noção mais ampla do conceito de CID – que inclui, entre outras, ações relativas ao comércio, ao crédito e ao perdão de dívidas – que a ODA da CAD/OCDE. Notadamente, a aplicação da definição de OAD do CAD/OCDE a estes países restringiria de forma considerável seu valor monetário, levando à conclusão enganosa de que eles não desempenham papel relevante nas relações globais de CID.

Embora Índia e China compitam por presença e influência internacional, sobretudo na África, a maior atenção e preocupação do Ocidente é direcionada ao impacto da oferta de CID chinesa. Por um lado, a cooperação da China pode ser considerada uma das principais causas das taxas relativamente mais altas de crescimento econômico verificadas no continente na última década, oferecendo serviços e produtos mais baratos e respondendo às principais necessidades dos países parceiros de forma articulada, rápida e previsível. Por outro lado, críticos alegam que a cooperação chinesa gera dependência nos países parceiros, explorando oportunisticamente os recursos naturais destes países, e ajuda a perpetuar governos autoritários e disfuncionais em LDCs.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. Cooperación China en América Latina: las implicaciones de la asistencia para el desarrollo. **Íconos**, Quito, n. 47, p. 69-85, 2013.

AFRODAD – AFRICAN FORUM AND NETWORK ON DEBT AND DEVELOPMENT. Assessing the growing role and development impact of China in Africa: an African perspective. *In*: THE REALITY OF AID MANAGEMENT COMMITTEE. **South-South cooperation***:* a challenge to the aid system? Special Report on South-South Cooperation. Quezon City: The Reality of Aid, 2010.

AGRAWAL, S. **Emerging donors in international development assistance**: the India case. Ottawa: IDRC/CRDI, Dec. 2007.

BANDA, M. Malawi Leader says China to give $287 min in aid. **Reuters news**, 4 Apr. 2008.

BERGER, B. China's engagement in Africa: can the EU sit back? **South African journal of international affairs**, p. 115-127, 13 Jan. 2006.

BERGER, A.; BRÄUTIGAM, D.; BAUMGARTNER, P. Why are we so critical about China's engagement in Africa? **The current column**, Bonn, 15 Aug. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/3K6V7U>.

BIJOY, C. R. India: transiting to a global donor. *In*: THE REALITY OF AID MANAGEMENT COMMITTEE. **South-South cooperation***:* a challenge to the aid system? Special Report on South-South Cooperation. Quezon City: The Reality of Aid, 2010.

BRÄUTIGAM, D. China's foreign aid in Africa: what do we know? *In*: ROTBERG, R. I. (Ed.). **China into Africa**: trade, aid and influence. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

______. **China, Africa and the international aid architecture**. Tunis: African Development Bank, 2010. (Working Paper, n. 107).

CALICA, A. Phillippines seeks to rebid northrail project. **The Philippine star**, 2 Sept. 2011.

CAMPBELL, H. China in Africa: challenging us global hegemony. **Third world quarterly**, v. 29, n. 1, p. 89-105, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/Ax7PyX>.

CARMONA, P. A. China: luces y sombras de un donante emergente. *In*: CAMPOS, G. S. (Coord.). **Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur**: estudios de caso. Madri: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, jun. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/zsjLbZ>.

CHANANA, D. **India's transition to global donor**: limitations and prospects. Madri: Fundación Real Instituto Elcano, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/M06Ezh>.

CHATURVEDI, S. India's development partnership: key policy shifts and institutional evolution. **Cambridge review of international affairs**, v. 25, n. 4, Dec. 2012a.

______. India and development cooperation: expressing southern solidarity. *In*: CHATURVEDI, S.; FUES, T.; SIDIROPOULOS, E. (Eds.). **Development cooperation and emerging powers**: new partners or old patterns*?* London: Zed Books, 2012b.

______. India's development cooperation: emerging institutional architecture. *In*: PÉREZ, J.; SIDIROPOULOS, E.; CHATURVEDI, S. (Eds.). **Development agencies in emerging powers**. Johannesburg: SAIIA, [s.d.]. No prelo.

DEHEJIA, R. S. Why does India give and receive aid? **The Wall Street Journal**, 8 Sept. 2010.

ECOSOC – UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. **Background study for the development cooperation forum**: trends in South-South and triangular development cooperation. New York: ECOSOC, Apr. 2008.

EXIM BANK. **Annual Report 2012-2013**. Mumbai: Exim Bank, 2013.

GILL, B.; HUANG, C.-H.; MORRISON, J. S. **China's expanding role in Africa**: implications for the United States. A report of the CSIS Delegation to China on China-Africa-US. Relations 28 Nov.-1º Dec. Washington: CSIS, Jan. 2007. Disponível em: <http://goo.gl/V9Xj3V>.

HONG, Z. China's evolving aid landscape: crossing the river by feeling the stones. *In*: CHATURVEDI, S.; FUES, T.; SIDIROPOULOS, E. (Eds.). **Development cooperation and emerging powers**: new partners or old patterns? New York: Zed Books, 2012.

HUANG, M.; WEI, X. Chinese foreign aid management system and its reform. *In*: PÉREZ, J.; SIDIROPOULOS, E.; CHATURVEDI, S. (Eds.). **Development agencies in emerging powers**. Johannesburg: SAIIA, [s.d]. No prelo.

KRAGELUND, P. The return of non-dac donors to Africa: new prospects for african development? **Development policy review**, London, v. 26, n. 5, p. 555-584, 2008.

KURLANTZICK, J. China's move into Africa and its implications for aid, development, and governance. **Policy outlook**, Washington, nov. 2006.

LAFRANIERE, S.; GROBLER, J. China spreads aid in Africa, with a catch. **The New York Times**, 22 Sept. 2009.

LANDINGIN, R. Chinese foreign aid goes offtrack in the Philippines. *In*: THE REALITY OF AID MANAGEMENT COMMITTEE. **South-South cooperation***:* a challenge to the aid system? Special Report on South-South Cooperation. Quezon City: The Reality of Aid, 2010.

LI, W. An analysis of the evolution of PRC's policy for the foreign economic & technical support. **Journal of contemporary China history studies**, n. 5, 2010.

LUM, T. *et al*. **China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia**. Washington: Congressional Research Service, 25 Feb. 2009.

LUNDBORG, P. Foreign aid and international support as a gift exchange. **Economics and politics**, v. 10, n. 2, p. 127-141, July 1998.

MUCHENA, D. T. The China factor in southern Africa: new partner or patron? **Openspace**, v. 4, n. 1, p. 22-26, 2006.

NAIM, M. Rogue aid. **Foreign policy**, Mar. 2007. Disponível em: <http://goo.gl/ZuzXap>.

NANTO, D. K. Overseas direct investment. *In*: LUM, T. (Coord.). **Comparing global influence**: China's and U.S. diplomacy, foreign aid, trade, and investment in the developing world. Washington: Congressional Research Service, 15 Aug. 2008.

PEHNELT, G.; ABEL, M. **China's development policy in Africa**. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs, 2007. Disponível em: <http://goo.gl/ShQ4mr>.

REISEN, H.; NDOYE, S. **Prudent versus imprudent lending to Africa**: from debt relief to emerging lenders. Paris: OECD, 2008. (Working Paper, n. 268). Disponível em: <http://goo.gl/2uMH7r>.

STAHL, A. K. **Trilateral development cooperation between the European Union, China and Africa**: what prospects for South Africa? Stellenbosch: Stellenbosch University, Aug. 2012.

THE REALITY OF AID MANAGEMENT COMMITTEE. **South-South cooperation**: a challenge to the aid system? Special Report on South-South Cooperation. Quezon City: The Reality of Aid, 2010.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **South report 2009**: perspectives on South-South cooperation for development. New York: UNDP, 2009.

XIAOYUN, L. **China's foreign aid to Africa**. Beijing: College of Humanities and Development; China Agricultural University, 2008.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Barbara Pimentel (estagiária)
Jessyka Mendes de Carvalho Vásquez (estagiária)
Karen Aparecida Rosa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)
Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Jeovah Herculano Szervinsk Junior

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

André de Mello e Souza
Bruno Ayllón Pino
Carlos Roberto Sanchez Milani
João Brígido Bezerra Lima
Juliana de Brito Seixas Neves
Rodrigo Pires de Campos



ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Secretaria de Assuntos Estratégicos